

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

PRÁVO NA VSTUP A POBYT NA ÚZEMÍ

ČLENSKÝCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE

RIGHT OF ENTRY AND RESIDENCE ON THE TERRITORY

OF MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Školitel: doc. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D.

Řešitel: Mgr. Jiří Vlášil

Září 2014

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci zpracoval samostatně, řádně jsem citoval veškeré použité prameny a literaturu a práci jsem nepoužil pro získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Mgr. Jiří Vláčil

Poděkování

Rád bych poděkoval svému školiteli, doc. JUDr. Richardu Královi, LL.M., Ph.D., za odborné vedení v průběhu mého doktorského studia a za cenné připomínky při psaní disertační práce. Dále bych rád poděkoval mé kolegyni Mgr. Soně Šindelkové za inspiraci a zpětnou vazbu. A konečně velké poděkování patří mým blízkým za podporu i za trpělivost.

Anotace

Tato práce se zabývá rozbořem unijních pravidel pro vstup a pobyt na území členských států Evropské unie. Tato pravidla jsou rozebrána z hlediska různých skupin osob, občanů Unie, občanů států ESVO, rodinných příslušníků či občanů Turecka, a také z hlediska členských států zapojených do Schengenu a členských států stojících mimo Schengen. Jádrem práce tvoří rozbor čtyř hlavních unijních předpisů v této oblasti, Hraničního kodexu (nařízení č. 562/2006), Vízového kodexu (nařízení č. 810/2009), nařízení č. 539/2001 a směrnice 2004/38, včetně související judikatury Soudního dvora, která výklad relevantních pravidel výrazně ovlivňuje. Jednotlivá pravidla jsou hodnocena také z hlediska naplňování zásad právní jistoty a legitimacy.

Klíčová slova: Volný pohyb osob, právo vstupu a pobytu, Hraniční kodex, Vízový kodex, Schengen, rodinný příslušník, právní jistota, legitimita.

Abstract

This thesis deals with analysis of EU rules on entry and residence on the territory of Member States. These rules are described from the perspective of different groups of people, EU citizens, citizens of EFTA Member States, family members or citizens of Turkey, and also from the perspective of Member States participating in the Schengen Border Area and Member States outside this Area. The core of this thesis consist is the analysis of four key EU rules in this field, namely the Border Code (Regulation 562/2002), the Visa Code (Regulation 810/2009), the 539/2001 Regulation and the 2004/38 Directive, as well as relevant case law of the Court of Justice, that influences the interpretation of the rules in hand significantly. The rules are also assessed from the point of view of principles of legal certainty and legitimacy.

Keywords: Free movement of persons, right of entry and residence, Border Code, Visa Code, Schengen, family member, legal certainty, legitimacy.

Obsah

I. Úvod	1
II. Historický vývoj a souvislosti	7
II. 1. Od volného pohybu pracovníků k volnému pohybu osob	7
II. 2. Občanství Unie	9
II. 3. Státy ESVO.....	11
II. 4. Občané třetích států	12
II. 5. Schengenský prostor.....	14
II. 5. 1. Vznik mimo rámec Společenství	14
II. 5. 2. Komunitarizace.....	16
II. 5. 3. Dánsko, Irsko, Spojené království	17
II. 5. 4. Státy ESVO	20
II. 5. 5. Schengenské <i>acquis</i>	21
II. 5. 6. Zapojení nových členských států	22
II. 6. Přidružení Turecka.....	24
II. 7. Listina základních práv Evropské unie.....	25
II. 8. Shrnutí.....	27
III. Vstup na území členských států	28
III. 1. Členské státy stojící mimo Schengen	29
III. 1. 1. Občané Unie.....	30
III. 1. 2. Občané států ESVO	33
III. 1. 3. Občané třetích států	34
III. 1. 3. 1. Rodinní příslušníci	35
III. 1. 3. 2. Občané Turecka	48
III. 2. Členské státy zapojené do Schengenu.....	52
III. 2. 1. Překračování vnějších hranic.....	55
III. 2. 1. 1. Občané Unie	56
III. 2. 1. 2. Občané států ESVO	58
III. 2. 1. 3. Občané třetích států	58
III. 2. 1. 3. 1. Kdo musí mít vízum?	61
III. 2. 1. 3. 2. Proces udělování víza.....	68
III. 2. 1. 3. 3. Subjektivní právo, nebo pouze podmínky?	75
III. 2. 1. 3. 4. Malý pohraniční styk	79
III. 2. 1. 3. 5. Zvláštní kategorie osob	82
III. 2. 1. 3. 6. Shrnutí k obecnému režimu občanů třetích států	83
III. 2. 1. 3. 7. Rodinní příslušníci	84
III. 2. 1. 3. 8. Občané Turecka	88
III. 2. 1. 3. 9. Další skupiny osob	90
III. 2. 2. Překračování vnitřních hranic	96

IV. Pobyt na území členských států	103
IV. 1. Členské státy stojící mimo Schengen.....	104
IV. 1. 1. <i>Občané Unie</i>	104
IV. 1. 2. <i>Občané států ESVO</i>	113
IV. 1. 3. <i>Občané třetích států</i>	115
IV. 1. 3. 1. <i>Rodinní příslušníci</i>	116
IV. 1. 3. 2. <i>Občané Turecka</i>	125
IV. 2. Členské státy zapojené do Schengenu.....	129
IV. 2. 1. <i>Občané třetích států</i>	130
IV. 2. 1. 1. <i>Obecný režim</i>	130
IV. 2. 1. 2. <i>Zvláštní skupiny osob</i>	132
V. Právní jistota a legitimita.....	138
VI. Závěr	144
Shrnutí.....	147
Summary	149
Seznam použité literatury	151
Monografie	151
Odborné články	152
Judikatura	154
Další zdroje.....	160

I. Úvod

Podmínky, za nichž mohou jednotlivci vstupovat a pobývat na území členských států Evropské unie, představují základní stavební kameny **svobody volného pohybu osob**, tedy jedné ze čtyř základních svobod, na nichž je založen unijní jednotný vnitřní trh. Mezi těmito svobodami má přitom volný pohyb osob v mnoha ohledech zásadní postavení.

Z hlediska **obyvatel Evropské unie** se jedná o svobodu, jejíž využívání je patrně nejrozšířenější i nejčastější, jelikož se uplatní na jakýkoliv přeshraniční pohyb, tedy na dnes již poměrně běžné počínání významné části unijních obyvatel. Právě skutečnost, že cestování do jiných členských států nyní můžeme pokládat za běžné a díky podstatnému zjednodušení podmínek pro vstup a pobyt na území jiného členského státu i odstranění mnoha souvisejících formalit také za pohodlné, představuje z hlediska obyvatel velmi citelné zlepšení. Zvláště pro občany České republiky, stejně jako pro občany jiných států bývalého východního bloku, se oproti situaci existující ještě před čtvrt stoletím, tedy poměrně nedávno, jedná o skutečně významný posun kupředu. Zatímco využívání ostatních svobod vnitřního trhu je více či méně spojeno se systematickým vyvíjením přeshraniční ekonomické činnosti a v praxi se týká pouze relativně malé skupiny osob, výhody volného pohybu osob vnímá a může využívat každý z nás.

Z hlediska **institucí Evropské unie**, zejména Komise, je možnost obyvatel skutečně využívat svobody volného pohybu osob pro fungování jednotného vnitřního trhu esenciální. Odstranění většiny právních či faktických překážek pro vstup a pobyt na území členských států významně podporuje přeshraniční mobilitu osob, čímž usnadňuje také využívání ostatních, více ekonomicky založených svobod. Unijní orgány se tudíž logicky snaží rozvoj a fungování této svobody maximálně podporovat, a to nejen v rámci legislativní činnosti, ale též kontrolou naplňování a správného provádění již přijatých unijních předpisů. Významným úspěchem v tomto ohledu je nejen postupné prohlubování obsahu svobody volného pohybu osob, ale také reciproční rozšíření jejího uplatňování na území a občany některých třetích států. Pro zajištění skutečně efektivního fungování svobody volného pohybu osob v rámci Unie však bylo nutné přistoupit též ke sjednocení obecných pravidel pro přeshraniční pohyb a pobyt občanů třetích států, díky čemuž je dnes záběr unijní legislativy mnohem širší než původní svoboda volného pohybu osob v rámci Unie týkající se pouze občanů Unie.

Poněkud odlišný je pohled **členských států**, pro něž představuje možnost upravovat podmínky pro vstup a pobyt cizinců na své území jeden ze základních nástrojů bezpečnostní, zahraniční a sociální politiky sloužící k regulaci imigrace, který tradičně náležel do výlučné pravomoci každého státu. Z tohoto důvodu se jedná o oblast, která je pro členské státy velmi citlivá, v některých členských státech dokonce představují otázky spojené s regulací imigrace, ať už v rámci Evropské unie, či ze třetích států, silné politické téma, což logicky ovlivňuje jejich postup v této oblasti. Přestože tedy bylo v důsledku postupující evropské integrace během posledních dvou desetiletí prakticky nevyhnutelné přistoupit ke sbližování či dokonce sjednocování mnoha pravidel i v této citlivé oblasti, ze strany členských států je v tomto ohledu stále patrná určitá rezistence. Tento postoj se přitom projevuje v několika rovinách, nejen v rámci legislativní činnosti, ale také při sporech o výklad ustanovení unijních předpisů či při jejich implementaci a dodržování na vnitrostátní úrovni.

Je tudíž příznačné, že některé členské státy měly zájem na užší spolupráci v této oblasti, která vyústila ve vytvoření Schengenského hraničního prostoru a která musela být nejprve zahájena formou mezinárodních smluv, než byla včleněna do rámce unijního práva. Rovněž je příznačné, že některé členské státy z různých důvodů stále nechtějí být zapojeny do této spolupráce a že členské státy do této spolupráce již plně zapojené se velmi zdráhají, než mezi sebe přijmou nové členské státy, zejména ty z bývalého východního bloku. Tento trend během posledních let nijak neoslabuje, naopak lze v návaznosti na nové imigrační hrozby vznikající v důsledku nedávných událostí v severní Africe a na Blízkém východě pozorovat jeho mírné posílení. Svou roli jistě hraje také aktuální ekonomická krize, kvůli níž je problém imigrace společností vnímán citelněji než dříve. Vzhledem k plánům na budoucí rozšiřování Evropské unie nebo minimálně na utváření bližších partnerství směrem na východ přitom výrazný obrat uvedeného trendu v nejbližším období nelze očekávat.

Do tohoto mírného pnutí mezi členskými státy a unijními institucemi pak zásadním způsobem vstupuje též **Soudní dvůr**, a to nejen v rámci řízení o porušení Smluv iniciovaných Komisí, ale mnohem častěji v rámci řízení o předběžné otázce, když si soud členského státu není jist výkladem určitých ustanovení unijního práva při sporu mezi jednotlivcem a orgány členského státu. Soudní dvůr byl ochraně základních svobod unijního vnitřního trhu vždy velmi nakloněn a v posledních desetiletích bere krom ekonomických svobod více v potaz též základní lidská práva dotčených osob, přičemž tento trend ještě posílil po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, když Listina základních práv Evropské unie získala stejnou právní sílu jako unijní primární právo. Navíc v této oblasti může být rozhodování Soudního dvora

ovlivněno krom právních aspektů sporu také složitými osobními situacemi, v nichž se dotčené osoby v některých případech nacházejí. Nejspíš také v důsledku těchto skutečností judikatura Soudního dvora vykládá dotčená ustanovení unijního práva nezřídka v rozporu se stanovisky vyjadřivších se členských států, které jsou přitom důležitými aktéry legislativního procesu, a nezřídka též natolik revolučním a kreativním způsobem, že se tím pohybuje minimálně na hraně mezi interpretací a normotvorbou. Tento trend v judikatuře je v poslední době zvláště patrný v případech týkajících se specifické kategorie osob, rodinných příslušníků občanů Unie.

Výsledkem působení všech těchto faktorů je, že úprava podmínek vstupu a pobytu na území členských států je poměrně nepřehledná. Relevantní pravidla jsou totiž obsažena nejen v příslušných předpisech unijního primárního či sekundárního práva, které již samy o sobě nejsou vždy snadno srozumitelné a mnohdy nabízejí více otázek než odpovědí, ale rovněž v mezinárodních smlouvách a připojených protokolech a v poměrně rozsáhlé a zdaleka ne vždy jednotné či jednoznačné judikatuře Soudního dvora. Navíc, na rozdíl od většiny dalších oblastí upravených unijním právem, některé členské státy stále uplatňují výjimku či jiný režim pro používání těchto pravidel, a naopak občané některých třetích států mají více či méně zvýhodněné postavení oproti ostatním občanům třetích států.

Východím **cílem této práce** je provést podrobný rozbor unijních pravidel pro vstup a pobyt osob na území členských států. V této souvislosti bude nutné rozlišit pravidla platná pro různé skupiny členských států v návaznosti na míru jejich dosavadního zapojení do Schengenského hraničního prostoru, stejně jako pravidla týkající se různých skupin osob, zejména občanů Unie a občanů třetích států, včetně specifických kategorií osob mezi občany třetích států, jako jsou občané členských států Evropského sdružení volného obchodu, rodinní příslušníci občanů Unie či občané Turecka. Sestavení takového rozboru, jakkoli se může na první pohled zdát triviálním, představuje v nepřehledné spleti relevantních unijních předpisů a související judikatury Soudního dvora poměrně složitý úkol.

V rámci uvedeného rozboru se dále hodlám zaměřit na dva aspekty zkoumaných pravidel, které pokládám v demokratickém právním státě za naprosto zásadní, nicméně jejichž faktické naplnění v této oblasti je podle mých dosavadních zkušeností velmi problematické – aspekty právní jistoty a legitimacy.

Z hlediska požadavku **právní jistoty** je pro účely této práce relevantní zejména kvalita rozebíraných unijních pravidel po formální stránce, tedy absence či minimalizace výskytu mezer a rozporů v úpravě a naopak maximální konzistentnost a srozumitelnost této úpravy.

Dostatečná kvalita pravidel v tomto smyslu je základním předpokladem pro pochopení jejich obsahu dotčenými subjekty, tedy pro vytvoření legitimního očekávání, i pro řádné a jednotné uplatňování těchto pravidel, tedy pro naplnění uvedeného legitimního očekávání. Porozumění relevantním pravidlům tedy není zásadní jen pro osoby, které o vstup či pobyt na území členských států usilují, ale také pro orgány členských států a jejich zaměstnance, kteří tato pravidla aplikují. Naplnění tohoto požadavku však může být v rámci unijní legislativy složité, zejména v tak politicky citlivé oblasti, jakou jsou pravidla pro vstup a pobyt cizinců na území členských států. Do procesu tvorby unijní sekundární legislativy totiž, jako bylo popsáno výše, vstupuje mnoho subjektů s odlišnými, často i protichůdnými zájmy, avšak na výsledném znění pravidel se zapojené subjekty musejí společně dohodnout. Zároveň je často, ať už ze strany unijních institucí nebo členského státu předsedajícího Radě, vyvíjen tlak na přijetí určitého předpisu v krátkém časovém horizontu. Výsledkem jsou proto nezřídka kompromisní a velmi nejasná ustanovení, která výše vymezený požadavek kvality rozhodně nenaplnují. Lze doplnit, že požadavek dostatečné srozumitelnosti a vnitřní konzistentnosti se bezesbýtku, a též ne vždy úspěšně, vztahuje i na judikaturu Soudního dvora.

Z těchto obecných úvah i mých praktických zkušeností vychází předpoklad, že unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států požadavek právní jistoty v některých případech nenaplnují. Tento předpoklad prověřím identifikací a analýzou problematických otázek při rozboru konkrétních pravidel.

Z hlediska požadavku **legitimity** je pro účely této práce relevantní zejména legitimita vůle zákonodárce. Z výše nastíněných úskalí procesu přijímání unijní sekundární legislativy vyplývá, že potřebný soulad vůle všech zapojených subjektů může být často ryze formální, nikoli materiální. Nejasná ustanovení jednotlivých předpisů přitom dávají velký prostor Soudnímu dvoru pro poskytnutí potřebného výkladu, který se může často výrazně lišit od původní více či méně zjevné vůle některých subjektů legislativního procesu, zejména od vůle členských států. V případě výkladu pravidel pro vstup a pobyt na území členských států je pravděpodobnost takového výsledku přirozeně vyšší, když rozhodování Soudního dvora často mohou ovlivňovat i mimoprávní okolnosti, zejména pohnuté osudy dotčených osob.

Z mých dosavadních praktických zkušeností s judikaturou Soudního dvora, které jsou podpořeny uvedenými obecnými úvahami, proto vychází předpoklad, že výklad některých pravidel pro vstup a pobyt na území členských států poskytovaný Soudním dvorem vzbuzuje určité pochybnosti stran materiální legitimacy. Tento předpoklad prověřím kritickým rozbohem aktuální judikatury Soudního dvora vztahující se ke zkoumané oblasti.

Práce je strukturována do tří substantivních kapitol, které se týkají historického vývoje popisované problematiky, pravidel pro vstup na území členských států a pravidel pro pobyt na území členských států.

Kapitola rozebírající **historický vývoj** obsahuje stručné vysvětlení základních kontur vzniku a rozvoje pravidel pro vstup a pobyt na území členských států od počátku evropské integrace s důrazem na právní zakotvení a stavební kameny stávajícího systému, čímž bude položen základ pro následující kapitoly. Význam tohoto historického exkursu spočívá zejména v pochopení důvodů a souvislostí, které vedly ke stávající komplikované úpravě, tedy i k lepšímu pochopení významu jednotlivých předpisů a jejich vzájemných vztahů. Větší pozornost je věnována institucionálním otázkám týkajícím se vzniku a vývoje Schengenského hraničního prostoru. Při zpracování této kapitoly vycházím z relevantních předpisů platného a historického unijního primárního a sekundárního práva, jakož i z odborné literatury. V této souvislosti byla použita převážně metoda abstrakce.

V kapitole týkající se **pravidel pro vstup na území členských států** usiluji předně o rozbor těchto pravidel, přičemž se zabývám též posouzením aspektů jejich právní jistoty a legitimacy. Odděleně je popsána úprava týkající se členských států zapojených do Schengenského hraničního prostoru a členských států ostatních, v obou těchto částech jsou popsána pravidla dopadající na občany Unie a občany třetích států, přičemž je rozlišen obecný režim občanů třetích států a režim některých jejich specifických skupin. Hlavní pozornost je věnována obecné úpravě dle klíčových předpisů schengenského *acquis* i unijního práva, jimiž jsou Hraniční kodex, Vízový kodex a směrnice 2004/38. V této kapitole pracuji převážně s platnou unijní právní úpravou a relevantní judikaturou Soudního dvora a využívám zejména metodu analýzy.

Obdobně kapitola řešící **pravidla pro pobyt na území členských států** zahrnuje především rozbor těchto pravidel a zhodnocení otázek jejich právní jistoty a legitimacy. Opět bylo třeba odděleně popsat pravidla týkající se členských států zapojených do Schengenského hraničního prostoru a členských států ostatních a v jejich rámci pravidla dopadající na různé skupiny osob, byť pro občany Unie se tato pravidla v obou skupinách členských států nijak neliší. Důraz je opět kladen na rozbor obecné úpravy podle klíčových předpisů schengenského *acquis* i unijního práva, především směrnice 2004/38 a Hraničního kodexu. V této souvislosti vycházím zejména z platných předpisů unijního práva a odpovídající judikatury Soudního dvora při použití metody analýzy.

Následuje kapitola týkající se požadavků **právní jistoty a legitimacy**, která shrnuje dílčí poznatky zjištěné k těmto aspektům v obou analytických kapitolách a z nich vyvozuje obecnější závěry k naplnění těchto požadavků v rámci pravidel vstup a pobyt na území členských států. K tomu bude použita metoda syntézy.

Závěr práce skýtá příležitost pro zhodnocení rozebírané úpravy jako celku, tedy pro vyvození obecných závěrů z konkrétních poznatků získaných v obou analytických kapitolách i z obecnějších závěrů k požadavkům právní jistoty a legitimacy v kapitole předchozí. V této souvislosti bude rovněž využita metoda syntézy.

V této práci se naproti tomu nezabývám právy, která jsou či mohou být se vstupem nebo pobytem na území členského státu spojena, ani dalšími oblastmi spolupráce členských států v rámci unijní integrace, jež nemají přímý dopad na pravidla pro vstup nebo pobyt na území členských států, byť s touto problematikou úzce souvisejí. Nerozebírám tedy například otázky policejní a justiční spolupráce, problematiku žadatelů o azyl či navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích států.

Tato práce pojednává o stavu právní úpravy a judikatuře ke 31. květnu 2014.

II. Historický vývoj a souvislosti

Pravidla upravující na unijní úrovni vstup a pobyt na území členských států prošla za dosavadních více než šedesát let evropské integrace podstatným rozvojem, a to jak po stránce obsahu těchto pravidel, tak po stránce okruhu osob, na něž se tato pravidla vztahují. Během posledních dvou desetiletí přitom došlo k výraznému zrychlení tohoto rozvoje díky rozšíření záběru evropské integrace. I dnes je však užitečné mít na paměti, co stálo na začátku tohoto rozvoje a jakými okolnostmi byl ovlivněn.

II. 1. Od volného pohybu pracovníků k volnému pohybu osob

Unijní svoboda volného pohybu osob je v dnešní době velmi rozsáhlý a rozvětvený institut, který zasahuje do právní úpravy mnoha různých oblastí lidského života. Na počátku evropské integrace však stál mnohem skromnější cíl. **Pařížská smlouva** z roku 1951 nezamýšlela zakotvit možnost volného pohybu všech osob mezi zakládajícími členskými státy, usilovala pouze o to, aby občané členského státu s odpovídající kvalifikací v uhelném či ocelářském průmyslu mohli získat zaměstnání v tomto odvětví v jiném členském státě, aniž by byli diskriminováni na základě státní příslušnosti.¹ Jednalo se tedy toliko o možnost volného pohybu pracovní síly v úzce vymezeném průmyslovém odvětví. Navíc, samotná ustanovení Pařížské smlouvy usilovala přednostně o odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti a o sjednocení požadavků na odbornou kvalifikaci, nikoli o opatření související s přeshraničním pohybem osob v užším slova smyslu nebo s podmínkami pobytu na území hostitelského členského státu.²

Na konceptu volného pohybu pracovní síly nic nezměnily ani **Římské smlouvy** z roku 1957, avšak možnost získat zaměstnání v hostitelském členském státě již nebyla omezena na konkrétní průmyslové odvětví.³ Navíc, právo volného pohybu bylo krom pracovníků, tedy zaměstnaných osob, rozšířeno i na osoby samostatně výdělečně činné usazené v hostitelském členském státě a na přeshraniční poskytovatele služeb, tedy osoby usazené v jiném členském

¹ Srov. čl. 69 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli podepsané v Paříži dne 18. dubna 1951 (dále jen „Smlouva ESUO“).

² Imigrační právo členských států je zmíněno toliko v čl. 69 odst. 3 Smlouvy ESUO, a to jen jako výzva k úpravě tohoto práva ve vztahu k situaci nedostatku pracovní síly a bez bližších požadavků na obsah této úpravy.

státě.⁴ V této souvislosti bylo též, na rozdíl od předchozí úpravy, již výslovně zakotveno právo na volný pohyb v rámci Společenství a právo na pobyt v hostitelském členském státě.⁵ Obsah institutu volného pohybu osob byl tedy rozšířen a celkově posílen.

V počátcích evropské integrace měla tedy svoboda volného pohybu osob dvě základní podmínky. Mohly z ní profitovat jen ekonomicky aktivní osoby, které byly občany členského státu. Takové pojetí ostatně plně odpovídalo tomu, že původní důvody zakotvení této svobody, stejně jako důvody celého procesu evropské integrace, byly především ekonomické, nikoli lidskoprávní.⁶

Faktického naplnění se však svoboda volného pohybu pracovníků dočkala až více než 10 let po podpisu Římských smluv, tedy koncem šedesátých let minulého století, když byly přijaty potřebné předpisy sekundární legislativy, které stanovily podmínky umožňující tuto svobodu skutečně využívat.⁷ V této souvislosti je významné, že uvedené předpisy vyloučily uplatňovat vůči oprávněným osobám vízovou povinnost a umožnily těžit ze svobody volného pohybu též rodinným příslušníkům pracovníků.⁸ Díky tomu mohli na výhody této svobody poprvé dosáhnout, byť pouze odvozeně, také občané třetích států.

Během následujících dvou desetiletí, tedy sedmdesátých a osmdesátých let minulého století, je v této oblasti poprvé patrný významný vliv Soudního dvora. Jeho judikatura totiž postupně rozšiřovala osobní působnost uvedené svobody relativizací požadavku ekonomické aktivity oprávněné osoby, čímž byl původní volný pohyb pracovníků pozvolna přetvářen na volný pohyb osob.⁹ Tento vývoj je však třeba chápat v kontextu proměny vnímání evropské integrace jako celku a odklonu od ryze ekonomické perspektivy. Ostatně, sám Soudní dvůr byl v tomto období vystaven tlaku, aby při výkladu komunitárních předpisů nevycházel pouze či přednostně z ekonomických východisek a aby dbal též na ochranu lidských práv.¹⁰

³ Srov. čl. 48 až 51 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství podepsané v Římě dne 25. března 1957 (dále jen „Smlouva EHS“).

⁴ Srov. čl. 52 až 58 a čl. 59 až 66 Smlouvy EHS.

⁵ Srov. čl. 48 odst. 3 písm. b) a c) Smlouvy EHS.

⁶ V této souvislosti srov. BALDONI, Emilia. *The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview* [online]. Pioneur Working Paper No. 2, July 2003, s. 6. [cit. 31. 8. 2012]. Dostupné na: http://www.obets.ua.es/pioneur/bajaarchivo_public.php?iden=40.

⁷ Podrobněji viz BALDONI, pozn. 6, s. 6 až 8.

⁸ Nelze popírat, že zavedení institutu rodinných příslušníků a s ním souvisejících práv odvozených od jiné osoby bylo pro rozvoj svobody volného pohybu osob nevyhnutelné. Přesto je tento institut i po téměř padesáti letech od svého zakotvení jednou z nejvíce problematických otázek v oblasti volného pohybu osob.

⁹ Podrobněji viz BALDONI, pozn. 6, s. 8.

¹⁰ Zejm. nálezy německého Spolkového ústavního soudu známé jako *Solange I* a *Solange II*.

Výsledkem tohoto procesu bylo počátkem devadesátých let minulého století přijetí dalších předpisů sekundární legislativy, které rozšířily okruh beneficentů práva na volný pohyb na všechny dříve neoprávněné občany členských států, tedy též na osoby z pohledu hostitelského členského státu ekonomicky neaktivní, a na jejich rodinné příslušníky.¹¹ Pro tuto kategorii osob však bylo využívání práv volného pohybu podrobeno dvěma podmínkám, které v případě osob ekonomicky aktivních logicky nebyly nutné. Ekonomicky neaktivní osoby totiž musí mít k dispozici dostatečné prostředky, aby se během svého pobytu nestaly zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu, a musí mít uzavřeno zdravotní pojištění pokrývající rizika v tomto členském státě.

II. 2. Občanství Unie

Po dovršení proměny volného pohybu pracovníků na volný pohyb osob na sebe další posun nenechal dlouho čekat. **Maastrichtská smlouva** z roku 1992 potvrdila dosavadní vývoj v této oblasti a shrnula důsledky roztržštěné sekundární legislativy, když zakotvila obecné právo občanů členských států na volný pohyb a pobyt v rámci Společenství přímo na úrovni komunitárního primárního práva.¹² Učinila tak v rámci nového institutu občanství Unie, které je odvozeno od občanství některého členského státu. V obsahově totožné podobě bylo toto právo občanů Unie **Lisabonskou smlouvou** z roku 2007 zachováno i v poslední kodifikaci unijního primárního práva.¹³

Ke sjednocení roztržštěné právní úpravy volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků došlo rovněž na úrovni sekundární legislativy. Výchozím právním předpisem je nyní **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES**,¹⁴ která obsahuje podmínky, za nichž mohou občané Unie a jejich rodinní příslušníci vstupovat a pobývat na území členských států. Velmi silné postavení této směrnice dokládá, že v ní obsažené podmínky se promítají nejen do vnitrostátních právních úprav členských států v rámci

¹¹ Podrobněji viz BALDONI, pozn. 6, s. 9.

¹² Srov. čl. G písm. C Smlouvy o Evropské unii podepsané v Maastrichtu dne 7. února 1992 (dále jen „Maastrichtská smlouva“), kterým byl do Smlouvy EHS vložen nový článek 8. Zároveň byla Smlouva EHS přejmenována na Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva ES“).

¹³ Srov. čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Zároveň je uvedené právo zakotveno i v čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, viz kapitola II.7., s. 25 a 26.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38“).

potřebných transpozičních opatření, ale vyplývají z nich též výjimky vůči unijním přímo použitelným nařízením řešícím konkrétní aspekty přeshraničního pohybu osob.¹⁵

Tímto krokem však rozvoj práv volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků nebyl ani zdaleka uzavřen. Již od devadesátých let minulého století byl tento institut dále významně rozšiřován pomocí judikatury Soudního dvora. Patrné to je především na rozměňování dvou dříve v zásadě nepřekročitelných podmínek.

Zaprvé, Soudní dvůr ve své dřívější judikatuře pevně setrval na stanovisku, že tato práve nelze uplatňovat v čistě vnitrostátních situacích, tedy pokud jsou veškeré okolnosti případu situovány v jediném členském státě. Tím bylo zejména vyloučeno dovolat se unijních pravidel v případě státních příslušníků třetích států, kteří usilovali o pobyt v tomtéž členském státě, jehož byl jejich rodinný příslušník občanem. Po přijetí Maastrichtské smlouvy však Soudní dvůr začal shledávat existenci relevantního komunitárního prvku i v případech, které se zdály být čistě vnitrostátními, a tedy spadajícími mimo pole působnosti komunitárního práva. Klíčovým faktorem přitom bylo dřívější nebo aktuální využívání svobody volného pohybu dotčeným občanem Unie, například poskytování služeb v jiném členském státě.¹⁶ Nejnovější judikatura však naznačuje, že ani tato podmínka není výlučná a právo pobytu může z unijního práva vyplývat i při absenci jakéhokoliv přeshraničního prvku.¹⁷

Zadruhé, Soudní dvůr již připustil, že za určité situace nemusí ekonomicky neaktivní občané Unie a jejich rodinní příslušníci splňovat základní podmínku dispozice dostatečnými prostředky, aby se nestali zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu.¹⁸

Vzhledem k předchozím zkušenostem s vývojem konceptu volného pohybu osob se proto nabízí otázka, zda nejsme svědky postupné devalvace obou uvedených podmínek, která může vést až k jejich úplnému zrušení, jakkoliv by se to dnes mohlo zdát nemyslitelné. Ostatně, podobně mohla být na počátku šedesátých let minulého století vnímána možnost rozvoje tehdejšího úzkého konceptu volného pohybu osob a vůbec evropské integrace jako celku až do dnešní podoby.

¹⁵ Podrobněji viz kapitola III.2.1.3.7., s. 84 až 88.

¹⁶ Podrobněji k vývoji judikatury Soudního dvora v tomto ohledu viz FOSTER, Nigel. The Free Movement of Persons: Wider Issues and EU Citizenship. In: *Foster on EU Law*. Oxford University Press, 2011, s. 331 až 336. Tento trend se přitom projevuje i v nejnovější judikatuře, blíže viz kapitola IV.1.3.1., s. 117 a 118.

¹⁷ Zejména případ C-34/09 *Ruiz Zambrano*, podrobněji viz kapitola IV.1.3.1., s. 118 a 119.

¹⁸ Zejména případy C-310/08 *Ibrahim* a C-480/08 *Teixeira*, podrobněji viz kapitola IV.1.1., s. 108 a 109.

II. 3. Státy ESVO

Rozšiřování územního rozsahu práva volného pohybu a s ním související rozšiřování okruhu oprávněných osob nebyly omezeny toliko na postupné přistupování nových členských států, ale docházelo k němu též mimo rámec hlavního proudu evropské integrace. Existovaly totiž státy, které sice měly zájem o bližší spolupráci v hlavních oblastech této integrace, ale nebylo pro ně přijatelné zapojení do její institucionální struktury, zejména pro obavy ze ztráty suverenity.¹⁹ **Smlouva o Evropském hospodářském prostoru** z roku 1992 rozšířila aplikaci základních svobod vnitřního trhu, včetně svobody volného pohybu osob ve smyslu tehdejší úpravy komunitárního primárního práva, rovněž na Island, Lichtenštejnsko a Norsko.²⁰ Do spolupráce v rámci Smlouvy EHP byla později zařazena též směrnice 2004/38,²¹ díky čemuž mohou na území členských států z práv zaručených touto směrnicí těžit také občané těchto tří států a jejich rodinní příslušníci (a recipročně rovněž občané Unie a jejich rodinní příslušníci na území uvedených států).

Smlouvu EHP původně podepsalo i Švýcarsko, avšak ratifikaci jeho občané odmítli v referendu. Spolupráce se proto namísto tohoto rámce následně rozvinula na základě bilaterálních smluv uzavíraných ve vztahu k jednotlivým sektorovým oblastem. **Smlouva mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy a Švýcarskem o volném pohybu osob** z roku 1999 zavedla právo vstupu a pobytu ekonomicky aktivních i neaktivních občanů smluvních stran a jejich rodinných příslušníků v rozsahu, který je obdobný stávající unijní právní úpravě.²²

V zásadě tedy lze říci, že ačkoliv na občany uvedených států není rozšířen institut občanství Unie, z hlediska práva volného pohybu a pobytu na území členských států by mezi postavením občanů uvedených států a postavením občanů Unie fakticky neměl být činěn rozdíl, byť tato postavení vycházejí z jiných právních základů.

¹⁹ Skupina států blíže spolupracujících v duchu evropské integrace mimo Evropská společenství byla již od roku 1960 seskupena v tzv. Evropském sdružení volného obchodu (dále jen „ESVO“). Většina těchto států však postupně do Evropských společenství „přestoupila“.

²⁰ Srov. čl. 28 až 39 Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru podepsané v Portu dne 2. května 1992 (dále jen „Smlouva EHP“). V době jejího uzavření se uvedené rozšíření týkalo též Finska, Rakouska a Švédska.

²¹ Viz rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

²² Srov. čl. 3 až 6 a přílohu I Smlouvy mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob podepsané v Lucemburku dne 21. června 1999 (dále též jen „Smlouva se Švýcarskem o volném pohybu osob“).

II. 4. Občané třetích států

Státní příslušníci třetích států byli dlouhou dobu skupinou osob, jejichž postavení komunitární právo nijak neřešilo a ponechávalo jej vnitrostátním právním řádům členských států. Výjimkou bylo toliko výše zmíněné postavení rodinných příslušníků občanů Unie, které však bylo pouze postavením odvozeným od jiné osoby a sledujícím primárně zájmy občana Unie. Během posledních dvaceti let však komunitární právo v této oblasti prošlo výrazným rozvojem.

Zásadní zlom představovalo v roce 1992 přijetí **Maastrichtské smlouvy**, která některé klíčové otázky související se statusem státních příslušníků třetích států začlenila do třetího pilíře nově vytvořené struktury evropské integrace. Tento pilíř představoval formální platformu pro mezivládní spolupráci členských států v některých oblastech, která do té doby mohla probíhat toliko neformálně nebo zcela mimo rámec Společenství. Mezi vymezené oblasti společného zájmu spadala též azylová politika, pravidla pro překračování vnějších hranic členských států či přistěhovalecká politika, včetně podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích států.²³ Třetí pilíř však předpokládal spíše diskuzi a hledání společných názorů.²⁴

Jakkoliv by se mohly mechanismy třetího pilíře zdát málo efektivními, jejich přínos nejlépe dokládá, že již necelých pět let jejich fungování stačilo k tomu, aby **Amsterodamská smlouva** z roku 1997 přesunula uvedené oblasti do prvního komunitárního pilíře za účelem postupného vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva.²⁵ Tím byl vytvořen potřebný právní základ pro přijetí komunitárních právních předpisů zejména v oblasti víz, překračování hranic, azylu a imigrace. Některé z těchto předpisů měly být přijaty nejpozději do pěti let od vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost. Zavedená institucionální pravidla se však svou povahou stále blížila spíše mezivládní spolupráci.²⁶ Nelze také opomenout zvláštní postavení,

²³ Srov. čl. K.1 Maastrichtské smlouvy.

²⁴ Srov. čl. K.3 odst. 2 Maastrichtské smlouvy. V této oblasti mohly být přijímány společné akce a společné postoje, jejich závaznost pro členské státy byla nicméně sporná. Vypracované úmluvy byly pro členské státy závazné teprve po jejich ratifikaci, přičemž členské státy nebyly povinny ratifikaci učinit. Navíc, žádná z úmluv připravených v tomto období se netýkala pravidel volného pohybu osob. Podrobněji viz PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs*. 3. vydání. Oxford University Press, 2011, s. 13 až 17.

²⁵ Srov. čl. 2 bod 15 Amsterodamské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (dále jen „Amsterodamská smlouva“), jenž do Smlouvy ES vložil novou Hlavu IIIa.

²⁶ Srov. PEERS, Steve. *Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon*. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2011, 48, s. 662.

kteří si v této oblasti na základě příslušných protokolů ponechaly Dánsko, Irsko a Spojené království.²⁷

V následujících letech tudíž v této oblasti nastal legislativní boom.²⁸ Mimo předpisů rozvíjejících schengenského *acquis*, o nichž bude samostatně pojednáno později, je z hlediska této práce významných též několik dalších předpisů. **Směrnice Rady 2003/86/ES**²⁹ upravuje vstup a pobyt rodinných příslušníků občanů třetích států legálně pobývajících v některém členském státě, **směrnice Rady 2003/109/ES**³⁰ řeší postavení občanů třetích států, kteří v některém členském státě legálně a nepřetržitě pobývali po dobu pěti let, včetně práva pohybu a pobytu na území jiných členských států, **směrnice Rady 2004/114/ES**³¹ se týká vstupu a pobytu studentů, stážistů a dobrovolníků ze třetích států a **směrnice Rady 2005/71/ES**³² se zabývá tímtéž ve vztahu k výzkumným pracovníkům. Po prvotním zakotvení některých obecných práv státních příslušníků třetích států je tedy patrný přesun pozornosti tvůrců komunitární legislativy na předpisy usnadňující příliv žádoucí či budoucí pracovní síly ze třetích států.

Další vývoj primárního práva nepřinesl v této oblasti významné substantivní změny,³³ nicméně k výraznému posunu došlo z hlediska institucionálního. Zatímco **Niceská smlouva** z roku 2001 znamenala pouze mírný posun k tradičním pravomocem orgánů Společenství, **Lisabonská smlouva** přinesla posun téměř úplný. Otázky spjaté s imigrací jsou tak nyní v zásadě postaveny na roveň jiným unijním politikám a až na výjimky se v nich uplatňují standardní rozhodovací procesy a pravomoci orgánů Unie.³⁴

V poslední době se další unijní legislativní činnost stále zaměřuje především na usnadnění vstupu a pobytu pracovní síly ze třetích států, čehož je dokladem **směrnice Rady**

²⁷ Viz nový čl. 73q Smlouvy ES, tyto členské státy se na přijímání předpisů v této oblasti nepodílejí, tudíž pro ně nejsou závazné ani použitelné. Spojené království i Irsko však mají možnost oznámit, že se přijímání a aplikace či později již jen aplikace těchto předpisů chtějí účastnit.

²⁸ Viz FOSTER, pozn. 16, s. 335.

²⁹ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice 2003/86“), nevztahuje se na Dánsko, Irsko ani Spojené království.

³⁰ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků členských států, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109“), nevztahuje se na Dánsko, Irsko ani Spojené království.

³¹ Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (dále jen „směrnice 2004/114“), nevztahuje se na Dánsko, Irsko ani Spojené království.

³² Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (dále jen „směrnice 2005/71“), nevztahuje se na Dánsko a Spojené království, ale vztahuje se na Irsko.

³³ Niceská smlouva i Lisabonská smlouva však znamenaly přečíslování ustanovení zakládajících smluv, tudíž se například z původního čl. 73i Smlouvy ES stal čl. 62 Smlouvy ES a z něj poté čl. 77 SFEU.

³⁴ Pro podrobný rozbor souvisejících institucionálních otázek viz PEERS, pozn. 26, s. 661 až 693.

2009/50/ES³⁵ řešící vstup a pobyt vysokoškolsky vzdělaných pracovníků, **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU**³⁶ sjednocující procesní aspekty vydávání povolení k práci a pobytu všech pracovníků ze třetích států a jejich práv v hostitelských členských státech nebo **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU**³⁷ řešící podmínky vstupu a pobytu sezónních pracovníků.

II. 5. Schengenský prostor

Zásadní význam pro svobodu pohybu a pobytu osob na území členských států mělo vytvoření Schengenského hraničního prostoru,³⁸ v němž je faktický výkon této svobody výrazně usnadněn. Vznik a další vývoj tohoto prostoru byl však z různých důvodů poměrně komplikovaný, což se dodnes projevuje na nepříliš přehledném právním zakotvení a velmi roztroušeném a složitě identifikovatelném souboru právních předpisů, které jednotlivé aspekty spolupráce v rámci Schengenu upravují. Pro pochopení systému stávající úpravy a jeho důvodů je proto třeba podrobněji rozebrat historický vývoj spolupráce v této oblasti, včetně podstatných okolností vedoucích k zakotvení této spolupráce právě zvoleným způsobem.

II. 5. 1. Vznik mimo rámec Společenství

Na počátku schengenské spolupráce stál v polovině osmdesátých let minulého století záměr Německa a Francie usnadnit hraniční kontroly na společných hranicích. K tomuto úmyslu se brzy připojily země Beneluxu, které na svých společných hranicích neuplatňovaly kontroly již od let šedesátých.³⁹ Pro tuto spolupráci však nebyl prostor v rámci Společenství, jelikož tehdejší primární právo integraci v této oblasti nepředpokládalo a ne všechny členské

³⁵ Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice o modrých kartách, dále jen „směrnice 2009/50“), nevztahuje se na Dánsko, Irsko ani Spojené království.

³⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu pro vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98“), nevztahuje se na Dánsko, Irsko ani Spojené království.

³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci (dále jen „směrnice 2014/36“), nevztahuje se na Dánsko, Irsko ani Spojené království.

³⁸ Dále též jen „Schengen“.

³⁹ Srov. SCHUTTE, Julian. Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe. *Common Market Law Review*. Kluwer Academic Publishers, 1991, 28, s. 549.

státy byly připraveny tuto skutečnost změnit, neboť by takový krok vedle svých výhod nutně znamenal též ztrátu části suverenity v oblasti imigrace, tedy v politicky citlivých otázkách spadajících tradičně do výlučné pravomoci každého státu. Uvedenou spolupráci proto nebylo možné realizovat v rámci komunitárního práva a musela být zvolena platforma mezinárodního práva veřejného. Společná jednání zmíněných států vedla k rychlému výsledku a uzavření **Schengenské dohody** z roku 1985.⁴⁰ Kromě krátkodobých a ihned uplatňovaných opatření zaměřených především na zmírnění kontrol na společných hranicích deklarovala Schengenská dohoda zájem smluvních stran na dlouhodobých opatřeních, která by měla spočívat v úplném zrušení kontrol na společných hranicích, jejich přesunu na hranice vnější a v přijetí opatření kompenzujících zrušení kontrol zejména ve vztahu k přeshraniční trestné činnosti. Tato dlouhodobá opatření měla být uplatňována nejpozději od 1. ledna 1990.

Tento časový plán se však nakonec ukázal být příliš optimistickým, zejména z důvodu komplexnosti zamýšlených opatření, jejichž dojednání bylo i mezi příznivě naladěnými státy více časově náročné. Roli však hrál též vývoj v Německu směřující k jeho sjednocení.⁴¹ Uvedená dlouhodobá opatření byla proto zakotvena až v **Úmluvě k provedení schengenské dohody** z roku 1990.⁴² Z pohledu volného pohybu osob se jednalo zejména o opatření týkající se překračování hranic, společné azylové a vízové politiky nebo podmínek pohybu cizinců uvnitř Schengenu.⁴³ Těžiště Prováděcí úmluvy však spočívalo především ve velmi podrobně rozvedených kompenzačních opatřeních v oblastech policejní a justiční spolupráce, včetně možnosti přeshraničního pátrání či vydávání osob, a v oblastech harmonizace režimu zbraní a omamných látek. Zároveň byl vytvořen **Schengenský informační systém**,⁴⁴ společný informační systém smluvních stran obsahující záznamy o hledaných či nežádoucích osobách a hledaných věcech, který fakticky umožňuje efektivní předávání a využívání potřebných informací. SIS je dodnes páteřním informačním systémem, bez něhož si fungování Schengenu nelze představit.⁴⁵ K faktickému a úplnému naplnění hlavního cíle Prováděcí úmluvy, tedy

⁴⁰ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsaná v Schengenu dne 14. června 1985 (dále jen „Schengenská dohoda“). Schengen byl zvolen jako symbolické místo podpisu, neboť poblíž této lucemburské obce se nachází místo styku hranic Francie, Německa a Lucemburska.

⁴¹ Viz SCHUTTE, pozn. 39, s. 551.

⁴² Úmluva k provedení Schengenské dohody podepsaná v Schengenu dne 19. června 1990 (dále jen „Prováděcí úmluva“).

⁴³ Za cizince přitom v této souvislosti nebyli považováni občané členských států Společenství.

⁴⁴ Dále jen „SIS“, viz čl. 92 až 119 Prováděcí úmluvy.

⁴⁵ 9. března 2013 byl spuštěn vylepšený systém SIS II, viz nařízení Rady (ES) č. 1104/2008 ze dne 24. října 2008 o přechodu z Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II); rozhodnutí Rady 2008/839/SVV ze dne 24. října 2008 o přechodu ze Schengenského informačního systému (SIS 1+) na Schengenský informační systém druhé generace (SIS II).

k umožnění volného překračování společných hranic smluvních stran, však došlo teprve odstraněním hraničních zábran v březnu roku 1995.

II. 5. 2. Komunitarizace

Z Prováděcí úmluvy byla zřejmá snaha smluvních stran nedostat se touto spoluprací do rozporu s komunitárním právem, jak vyplývá ze stručných ustanovení o pohybu zboží⁴⁶ či z ustanovení řešících výslovně vztah této úmluvy a komunitárního práva.⁴⁷ Naopak, Prováděcí úmluva předpokládala další pokračování této spolupráce v rámci Společenství, jak vyplývá ze zvýhodněného postavení občanů členských států Společenství v rámci úmluvy,⁴⁸ z omezení možnosti přistoupit k této úmluvě pouze na členské státy Společenství⁴⁹ i ze Společného prohlášení ministrů a státních tajemníků připojeného k Prováděcí úmluvě.

Během příštích několika let se začlenění Schengenu do právního rámce Společenství ukázalo být prakticky nevyhnutelným. Na jedné straně se pro tento krok začal otevírat prostor v komunitárním primárním právu díky Maastrichtské smlouvě, jak bylo popsáno výše, na druhé straně Schengenskou dohodu v průběhu následujících pěti let postupně podepsaly Itálie, Portugalsko, Španělsko, Řecko, Dánsko, Finsko a Švédsko, tudíž k zapojení do Schengenu směřovalo 13 z tehdejších 15 členských států.⁵⁰

Začlenění schengenské spolupráce do komunitárního, resp. unijního právního rámce formálně zakotvil **Schengenský protokol** připojený k Amsterodamské smlouvě, s účinností od 1. května 1999.⁵¹ Tímto dnem zároveň došlo k překlopení celého schengenského *acquis* do komunitárního, resp. unijního sekundárního práva.⁵² Při takto umělém převodu bylo zapotřebí pro jednotlivá ustanovení nového sekundárního práva dodatečně určit odpovídající právní základ v právu primárním, aby byl objasněn jejich další režim v rámci unijního práva, zejména z pohledu institucionálního. Amsterodamská smlouva totiž rozdělila ustanovení primárního práva pokrývající stávající obsah schengenské spolupráce částečně do prvního, již

⁴⁶ Srov. SCHUTTE, pozn. 39, s. 561.

⁴⁷ Srov. čl. 134 a čl. 142 Prováděcí úmluvy.

⁴⁸ Srov. čl. 1 Prováděcí úmluvy.

⁴⁹ Srov. čl. 140 Prováděcí úmluvy.

⁵⁰ Zbývající členské státy, Irsko a Spojené království, přitom nejsou s ostatními spojeny pozemní hranicí.

⁵¹ Viz čl. 1 Protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie (dále jen „Schengenský protokol“).

⁵² Srov. KUIJPER, Pieter Jan. Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2000, 37, s. 346.

komunitárního pilíře (zejména otázky bezprostředně spojené s přeshraničním pohybem osob) a částečně do třetího, stále spíše mezivládního pilíře (zejména kompenzační opatření v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech), jejichž institucionální režim se výrazně lišil. V některých případech přitom nebylo určení odpovídajícího právního základu vůbec jednoznačné.⁵³ Jasno do této situace vnesla teprve dvě rozhodnutí Rady provádějící příslušná ustanovení Schengenského protokolu, která přesně vymezila součásti schengenského *acquis*, dále určila, která ustanovení nevyžadují stanovení právního základu, a pro zbylá ustanovení právní základ stanovila.⁵⁴

Na popsaném způsobu zakotvení schengenského *acquis* substantivně nic nezměnil ani další vývoj unijního primárního práva. Stále se jedná o užší (dle nové terminologie posílenou) spolupráci členských států s výjimkou Irska a Spojeného království založenou na stejných principech.⁵⁵ Změny prodělal toliko právní základ pro přijímání příslušných sekundárních předpisů, což se promítá zejména do institucionálních pravidel.⁵⁶

II. 5. 3. Dánsko, Irsko, Spojené království

Jedním ze specifíků Schengenu je nestandardní postavení některých členských států. Již od začlenění do komunitárního, resp. unijního právního rámce se zvláštní postavení týká tří členských států, byť bylo vytvořeno z různých důvodů a nemá stejný obsah.

Pro Dánsko je podstatné, aby v oblasti schengenského *acquis*, do něhož chce být v zásadě plně zapojeno, včetně režimu překračování hranic, nepodléhalo pravomoci orgánů Unie, zejména Soudního dvora. Již při přijetí Amsterodamské smlouvy Schengenský protokol ve spojení s **Protokolem o postavení Dánska**⁵⁷ stanovily, že ty části schengenského *acquis*, jež mají právní základ v prvním pilíři, jsou pro Dánsko závazné pouze v rámci mezinárodního

⁵³ Srov. KUIJPER, pozn. 52, s. 347 až 350.

⁵⁴ Viz rozhodnutí Rady 1999/435/ES ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii; rozhodnutí Rady 1999/436/ES ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii. Pro ustanovení Prováděcí úmluvy upravující SIS nebyl právní základ výslovně stanoven, čímž se dle čl. 2 odst. 1 posledního pododstavce Schengenského protokolu stal odpovídajícím právním základem unijní třetí pilíř.

⁵⁵ Srov. Protokol č. 19 o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie, připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

⁵⁶ Viz PEERS, pozn. 26, s. 661 až 693.

⁵⁷ Protokol o postavení Dánska připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

práva. V případě nových předpisů rozvíjejících *acquis* na právním základě prvního pilíře má Dánsko možnost rozhodnout do šesti měsíců o jejich provedení do svého vnitrostátního práva, čímž by byl vytvořen mezinárodněprávní závazek vůči ostatním zapojeným státům.⁵⁸ Pokud by se Dánsko rozhodlo tak neučinit, mohou ostatní členské státy zapojené do Schengenu v této souvislosti zvážit přijetí přiměřených opatření.⁵⁹ Tento speciální režim se nevztahoval na opatření mající právní základ ve třetím pilíři, což bylo nejspíš dáno mezivládní povahou spolupráce v tomto pilíři a velmi omezenou pravomocí Soudního dvora v jeho rámci. Tento režim se nevztahoval ani na předpisy sjednocující vízovou povinnost či stanovící jednotný vzor schengenských víz.

Po přijetí Lisabonské smlouvy a souvisejícím nárůstu pravomocí orgánů Unie tudíž bylo třeba rozsah dánské výjimky rozšířit. Dánsko se nyní neúčastí přijímání žádných nových předpisů podle části třetí hlavy V SFEU a tyto předpisy pro něj nejsou závazné, přičemž není ani dána možnost se k těmto předpisům později připojit. Výjimkou však jsou předpisy, které rozvíjejí schengenské *acquis*, pro které i nadále platí, že se Dánsko po jejich přijetí rozhodne o jejich provedení do vnitrostátního práva, čímž je vytvořen mezinárodněprávní závazek mezi Dánskem a ostatními státy zapojenými do Schengenu. Navíc, pro Dánsko jsou nadále závazné unijní předpisy přijaté dříve v rámci bývalého třetího pilíře v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.⁶⁰

Jiná je pozice Irska a Spojeného království, které nejsou plně zapojeny do Schengenu a nechtějí se zapojit do společného režimu překračování hranic, ale mají zájem se účastnit na některých souvisejících opatřeních zejména v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Schengenský protokol a oba **Protokoly o postavení Irska a Spojeného království**⁶¹ potvrdily právo těchto států i nadále upravovat pohyb osob mezi svými územími a provádět hraniční kontroly na hranicích s ostatními členskými státy. Irsko ani Spojené království nejsou vázány schengenským *acquis*, avšak mohou kdykoli požádat, aby se na ně některá ustanovení tohoto *acquis* nadále vztahovala. O vyhovění takové žádosti rozhodují členské státy zapojené

⁵⁸ Srov. KUIJPER, pozn. 52, s. 351 a 352.

⁵⁹ Skutečnost, že podoba případných opatření není blíže specifikována, dává členským státům zapojeným do Schengenu možnost reagovat flexibilně s ohledem na povahu předpisu, který se Dánsko rozhodlo neprovést. Rovněž je tím ponechán prostor pro politická jednání. Případný odchod Dánska ze Schengenu by tak měl být až nejzazší možností.

⁶⁰ Srov. čl. 1, 2 a 4 Protokolu o postavení Dánska připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie. Srov. též PEERS, pozn. 26, s. 690 a 691.

⁶¹ Protokol o použití některých hledisek článku 7a Smlouvy o založení Evropského společenství na Spojené království a Irsko a Protokol o postavení Spojeného království a Irska, připojené ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

do Schengenu jednomyslně.⁶² Irsko a Spojené království měly rovněž obecnou výjimku na předpisy přijaté v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a práva, nicméně zároveň možnost se k přijímání a aplikaci či později už jen k aplikaci všech takových předpisů připojit.⁶³ Na rozdíl od Dánska jsou však v případě připojení se dané předpisy pro členský stát závazné v rámci unijního práva.

Žádost o připojení k části schengenského *acquis* již podaly oba členské státy, zejména ve vztahu k některým opatřením v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech a také k SIS. Oběma žádostem bylo vyhověno.⁶⁴

Lisabonská smlouva přinesla i pro Irsko a Spojené království především rozšíření obecné výjimky na celou část třetí hlavu V SFEU, tedy zejména na opatření z bývalého třetího pilíře, u nichž nebyla dříve tato výjimka potřebná. Vyjasněn byl též postup v případě novelizace předpisů, k nimž se některý z těchto států již v minulosti připojil.⁶⁵

Dánsko je tedy plně zapojeno do Schengenu, vztahuje se na ně v zásadě celé schengenské *acquis*, byť je jím vázáno jen v rámci mezinárodního práva, a nemůže se připojit k žádným předpisům podle části třetí hlavy V SFEU, které formálně nejsou součástí tohoto *acquis*. Irsko i Spojené království naopak stojí mimo Schengen, ale mohou se v rámci unijního práva připojit nejen ke všem předpisům schengenského *acquis* (podléhá souhlasu členských států), ale také ke všem ostatním předpisům podle části třetí hlavy V SFEU.

⁶² Srov. čl. 4 Schengenského protokolu. K procedurálním podrobnostem dále viz rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2007 ve věci C-77/05 *Spojené království v. Rada*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-11459, body 54 až 68.

⁶³ Srov. čl. 1 až 4 Protokolu o postavení Spojeného království a Irska připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství.

⁶⁴ Rozhodnutí Rady 2000/365/ES ze 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*; rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*.

⁶⁵ Srov. PEERS, pozn. 26, s. 690 až 692.

II. 5. 4. Státy ESVO

Ačkoliv Prováděcí úmluva původně počítala s možností zapojení do Schengenu pouze pro členské státy, již při vyjednávání Amsterodamské smlouvy vyvstala potřeba zapojit též další státy, konkrétně Island a Norsko. Bez jejich zapojení by totiž fakticky nebylo možné zapojit severské členské státy, ať už z důvodu pasové unie fungující mezi severskými státy již od padesátých let minulého století, nebo pro praktickou nemožnost střežit norskou-švédskou hranici jako vnější hranici Schengenu.⁶⁶

Se zapojením těchto dvou států proto počítal už Schengenský protokol a potvrdila jej **Dohoda mezi Radou a Islandem a Norskem o přidružení k Schengenu** z roku 1999.⁶⁷ Tato dohoda stanoví, které ze stávajících předpisů schengenského *acquis* jsou pro tyto státy závazné, a zároveň řeší složitou otázku účasti Islandu a Norska na tvorbě nových předpisů v této oblasti, když se tyto státy nemohou účastnit rozhodování v Radě, a to zřízením tzv. Smíšeného výboru, který umožňuje diskuzi mezi zástupci obou těchto států, členských států Schengenu i unijních institucí.⁶⁸ U nově přijatých komunitárních, resp. unijních předpisů rozvíjejících schengenského *acquis* tyto státy zváží, zda je provedou do svého vnitrostátního práva. Pokud by se rozhodly tak neučinit, pozbývá Dohoda automaticky účinnosti, pokud Smíšený výbor do tří měsíců nerozhodne jinak.⁶⁹ Pod tento režim spadají zejména předpisy úzce spjaté s přeshraničním pohybem osob.⁷⁰

Obdobným způsobem je upraveno též začlenění Švýcarska na základě **Dohody mezi Evropskou unií a Švýcarskem o přidružení k Schengenu** z roku 2004.⁷¹ **Lichtenštejnským protokolem** k této Dohodě z roku 2008 bylo do Schengenu začleněno také Lichtenštejnsko.⁷²

⁶⁶ Srov. WICHMANN, Nicole. The Participation of the Schengen Associates: Inside or Outside? *European Foreign Affairs Review*. Kluwer Law International, 2006, 11, s. 98. Rovněž srov. KUIJPER, pozn. 52, s. 350.

⁶⁷ Dohoda uzavřená mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsaná v Bruselu dne 18. května 1999.

⁶⁸ Odborná literatura poměrně výstižně označuje možnosti Islandu a Norska jako „decision-shaping“ namísto „decision-making“, srov. KUIJPER, pozn. 52, s. 351, podobně srov. WICHMANN, pozn. 66, s. 100.

⁶⁹ Tzv. „gilotinová klauzule“, srov. WICHMANN, pozn. 66, s. 101 a 102.

⁷⁰ Srov. čl. 1 rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*.

⁷¹ Dohoda mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsaná v Lucemburku dne 26. září 2004.

⁷² Protokol mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsaný v Bruselu dne 28. února 2008.

Podstatným rozdílem oproti postavení Islandu a Norska je zejména delší lhůta pro oznámení rozhodnutí ohledně provedení nových předpisů schengenského *acquis*, pokud z vnitrostátních ústavních požadavků vyplývá nutnost konání referenda.⁷³

Postavení těchto čtyř států je tedy poměrně blízké postavení Dánska. Jsou zapojeny do jádra Schengenu, tedy do pravidel spojených s překračováním hranic, neúčastní se ostatních opatření podle části třetí hlavy V SFEU a při provedení příslušných předpisů do vnitrostátního práva jsou vůči ostatním státům Schengenu vázány na základě mezinárodního práva. Tyto státy se nemohou účastnit přímého rozhodování o příslušných předpisech, čímž je logicky snížen jejich vliv na výslednou podobu.⁷⁴ Nicméně, na rozdíl od situace Dánska, má případné rozhodnutí nepřevzít některý z těchto předpisů za automatický důsledek odchod dotčeného státu ze Schengenu, pokud Smíšený výbor rychle nerozhodne jinak. Tato gilotinová klauzule tedy výrazně zvyšuje tlak na vnitrostátní provedení potřebných předpisů.

II. 5. 5. Schengenské acquis

V době začlenění Schengenu do komunitárního, resp. unijního právního rámce byl rozsah schengenského *acquis* vymezen přílohou Schengenského protokolu a konkretizován následnými rozhodnutími Rady týkajícími se právního základu. Přestože by se mohlo zdát, že tímto začleněním pozbude v rámci unijního práva vyčleňování či rozlišování této kategorie smyslu, opak je pravdou. Z hlediska dalšího vývoje hraje klíčovou roli vymezení předpisů rozvíjejících schengenské *acquis*, tedy předpisů, u nichž se předpokládá jejich provedení Dánskem a státy ESVO.

O tom, zda připravovaný předpis bude rozvíjet schengenské *acquis* v tomto smyslu, rozhoduje Rada.⁷⁵ Jak však vyplývá již z pojednání o postavení Dánska a států ESVO, tato kategorie neodpovídá původní šíři záběru Prováděcí úmluvy. Za rozvoj schengenského *acquis* jsou považována pouze taková opatření, která jsou naprosto nezbytná pro zrušení kontrol na vnitřních hranicích a zajištění volného pohybu osob. Dané opatření musí podle Rady být nevyhnutelné a zásadní pro regulaci imigrace a pro zajištění veřejného pořádku a vnitřní

⁷³ Až dva roky pro Švýcarsko a 18 měsíců pro Lichtenštejnsko oproti šesti měsícům pro Norsko a pouze čtyřem týdňům pro Island.

⁷⁴ Podrobněji viz WICHMANN, pozn. 66, s. 100 a 101.

⁷⁵ Srov. WICHMANN, pozn. 66, s. 104.

bezpečnosti.⁷⁶ Tento restriktivní přístup Rady v praxi znamená, že do uvedené kategorie nespadají některá kompenzační opatření ve smyslu Prováděcí úmluvy, jež jsou pro fungování Schengenu bezesporu také přínosná, jako například evropský zatýkací rozkaz, byť by státy ESVO uvítaly možnost spolupráce i v těchto oblastech.⁷⁷ Za rozvíjející schengenské *acquis* jsou tedy v praxi považovány pouze předpisy, které úzce souvisejí s přeshraničním pohybem osob, tedy zejména předpisy řešící režim překračování hranic, společná vízová pravidla nebo fungování SISu.

Z mnoha dosud přijatých předpisů rozvíjejících schengenské *acquis* jsou pro účely této práce významné především **nařízení Rady (ES) č. 539/2001**⁷⁸ vymezující třetí státy, jejichž státní příslušníci pro krátkodobé pobyty v Schengenu podléhají, resp. nepodléhají vízové povinnosti, **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006**⁷⁹ stanovící podrobná pravidla pro přeshraniční pohyb osob, **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006**⁸⁰ zavádějící pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších hranicích Schengenu a **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009**⁸¹ upravující proces vydávání jednotných víz pro krátkodobé pobyty. Pro zajištění spolupráce států Schengenu při vydávání jednotných víz je významné též vytvoření **Vízového informačního systému**,⁸² databáze obsahující údaje o krátkodobých vízech.

II. 5. 6. Zapojení nových členských států

Vzhledem k významnému rozšiřování počtu členských států Evropské unie v průběhu posledních deseti let bylo třeba řešit také způsob zapojení těchto nových členských států do

⁷⁶ Srov. WICHMANN, pozn. 66, s. 105.

⁷⁷ Srov. tamtéž.

⁷⁸ Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (dále jen „nařízení č. 539/2001“).

⁷⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex, dále jen „Hraniční kodex“).

⁸⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006 ze dne 20. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států a mění Schengenská úmluva (dále jen „nařízení č. 1931/2006“).

⁸¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (dále jen „Vízový kodex“).

⁸² Dále jen „VIS“. Byl zřízen rozhodnutím Rady 2004/512/ES ze dne 8. června 2004 o zřízení Vízového informačního systému, podrobnosti používání jsou obsaženy v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2008 ze dne 9. července 2008 o Vízovém informačním systému (VIS) a o výměně údajů o krátkodobých vízech mezi členskými státy (nařízení o VIS).

Schengenu, jelikož schengenské *acquis* je již nedílnou součástí unijního práva, ale vzhledem k jeho specifičnosti do něj tyto nové členské státy nelze plně zapojit automaticky nebo ihned po jejich přistoupení k Unii.

Při rozšíření o deset nových členských států v roce 2004 bylo **Aktem o podmínkách přistoupení z roku 2003** stanoveno, že celé schengenské *acquis* se pro tyto členské státy stává závazným dnem přistoupení, ale pouze jeho část je od tohoto dne použitelná.⁸³ Zbývající části jsou v těchto členských státech použitelné až na základě jednomyslného rozhodnutí Rady, když bylo ověřeno splnění všech podmínek potřebných pro jejich uplatňování. Obecně lze říci, že ihned použitelnými se stala ustanovení týkající se překračování vnějších hranic a odložena byla použitelnost pravidel spojených s vnitřními hranicemi. Pro devět nových členských států, včetně České republiky, došlo k plnému zapojení do Schengenu a ke zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích s účinností od 21. prosince 2007.⁸⁴

Plné zapojení Kypru zatím není možné s ohledem na dosud nejasné řešení kypersko-tureckého problému a pozastavení aplikace unijního práva na té části ostrova, která není pod kontrolou kyperské vlády.⁸⁵ Tato situace vyvolává mnoho problematických otázek týkajících se případné plné aplikace schengenského *acquis* spojených zejména s vymezením vnějších hranic a s reálnými možnostmi kyperských orgánů efektivně kontrolovat pohyb osob přes tyto hranice.

Stejně bylo při rozšíření v roce 2007 upraveno postavení Bulharska a Rumunska v **Aktu o podmínkách přistoupení z roku 2005**.⁸⁶ Ohledně plného zapojení těchto členských států do Schengenu ale dosud nebylo v Radě dosaženo potřebného jednomyslného souhlasu.

Tímto způsobem bylo dle **Aktu o podmínkách přistoupení z roku 2012** vyřešeno též postavení Chorvatska po jeho přistoupení v červenci 2013.⁸⁷ V jeho případě však není třeba delší odkládání plného zapojení do Schengenu očekávat.

⁸³ Srov. čl. 3 odst. 1 a 2 a příloha I Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

⁸⁴ Viz rozhodnutí Rady 2007/801/ES ze dne 6. prosince 2007 o plném uplatňování ustanovení schengenského *acquis* v České republice, Estonské republice, Lotyšské republice, Litevské republice, Maďarské republice, Republice Malta, Polské republice, Republice Slovinsko a Slovenské republice. Kontroly osob na vnitřních vzdušných hranicích, tedy na letištích při vnitroschengenských letech, byly zrušeny od 30. března 2008.

⁸⁵ Viz Protokol č. 10 o Kypru připojený k Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

⁸⁶ Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 a příloha II Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

V současné době je tedy do Schengenu plně zapojeno 26 států, z toho 22 členských států a 4 státy ESVO, další 4 členské státy jsou zapojeny částečně. Součástí Schengenu však nejsou veškerá území těchto států, zejména s ohledem na jejich polohu a ztížené možnosti kontroly jejich hranic. Mimo Schengen stojí francouzská i nizozemská zámořská území,⁸⁸ Faerské ostrovy a Grónsko, byť fakticky těží z výhod Schengenu,⁸⁹ a Špicberky.⁹⁰ Naopak, vzhledem k bilaterálním dohodám s Francií, resp. Itálií jsou z pohledu přeshraničního pohybu osob faktickou součástí Schengenu též Monako, San Marino a Vatikán.⁹¹ Pro doplnění popisu zvláštního postavení malých evropských států je třeba dodat, že Andorra není součástí Schengenu ani právně ani fakticky a na jejich hranicích s Francií a Španělskem jsou hraniční kontroly osob i nadále prováděny.

II. 6. Přidružení Turecka

Mezi státními příslušníky třetích států mají v oblasti volného pohybu osob specifické postavení občané Turecka, které vyplývá zejména z dlouhotrvajícího přidružení Turecka k Unii výrazně překračujícího standardní dobu, určité stagnace vývoje tohoto svazku (nejen) v oblasti volného pohybu osob a také z vysokého počtu tureckých občanů žijících v Unii nebo cestujících do Unie.

Již v roce 1963 byla uzavřena **Turecká asociační dohoda**⁹² deklarující zájem na užší spolupráci tehdejšího Společenství a Turecka, jež však obsahuje pouze obecné a deklaratorní ustanovení vymezující cíle přidružení. Konkrétnější úpravu přinesl až **Turecký dodatkový protokol** z roku 1970, který stanovil časový plán pro zavádění opatření v oblasti volného pohybu pracovníků a zakázal zavádění nových omezení svobody usazování a volného pohybu

⁸⁷ Srov. čl. 4 odst. 1 a 2 a příloha II Aktu o podmínkách přistoupení Chorvatské republiky a o úpravách Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

⁸⁸ Srov. čl. 138 Prováděcí úmluvy.

⁸⁹ Srov. čl. 5 Dohody o přistoupení Dánského království k Úmluvě k provedení Schengenské dohody, podepsané v Lucemburku dne 19. prosince 1996. Mezi těmito ostrovy a státy Schengenu však nejsou prováděny hraniční kontroly osob.

⁹⁰ Srov. čl. 14 Dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, podepsané v Bruselu dne 18. května 1999.

⁹¹ Srov. SOLICH, Robert. *Právní povaha schengenského acquis*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2011, s. 52.

⁹² Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaná v Ankaře dne 12. září 1963 (dále jen „Turecká asociační dohoda“).

služeb.⁹³ Další rozvoj příslušných pravidel měly zajišťovat akty Rady přidružení. Pro oblast volného pohybu osob je podstatné především **rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80**, které obsahuje konkrétní ustanovení týkající se postavení tureckých pracovníků v Unii i jejich rodinných příslušníků.⁹⁴

Skutečnost, že v oblasti volného pohybu tureckých občanů nedošlo již více než třicet let k žádnému substantivnímu legislativnímu vývoji, lze přičítat mnoha důvodům, přičemž důležitou roli v tomto ohledu bezpochyby hrálo obsazení severní části Kypru v roce 1976, které způsobilo výrazné ochlazení vzájemných vztahů Společenství a Turecka a dodnes představuje nevyřešený problém. Nicméně i při absenci legislativního vývoje jsou jednotlivá pravidla stále živá díky judikatuře Soudního dvora, která zejména během posledních dvaceti let řeší mnoho případů tureckých občanů dovolávajících se předpisů přidružení. Vstřícnost této judikatury⁹⁵ přitom vytváří tlak na další rozvoj či úpravu stávající legislativy.⁹⁶

II. 7. Listina základních práv Evropské unie

Pro výklad unijních pravidel pro vstup a pobyt na území členských států mohou být relevantní též některá ustanovení **Listiny základních práv Evropské unie**, která s nabytím účinnosti Lisabonské smlouvy získala závazné právní účinky a sílu pramene unijního primárního práva.⁹⁷ Jelikož jsou ustanovení Listiny podle jejího čl. 51 odst. 1 použitelná při uplatňování práva Unie,⁹⁸ jsou použitelná též při aplikaci všech unijních pravidel pro pohyb osob popsanych v této práci.

Z konkrétních práv připadá v této oblasti v úvahu respektování lidské důstojnosti podle čl. 1 Listiny, zákaz ponižujícího zacházení podle čl. 4 Listiny, respektování rodinného života podle čl. 7 Listiny, zákaz diskriminace podle čl. 21 Listiny, právo občanů Unie na

⁹³ Srov. čl. 36 až 41 Dodatkového protokolu k Dohodě zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaného v Bruselu dne 23. listopadu 1970 (dále jen „Turecký dodatkový protokol“).

⁹⁴ Srov. čl. 6 a 7 rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 1/80“).

⁹⁵ Např. případ C-228/06 *Soysal a Savatli*, podrobněji viz kapitola III.1.3.2., s. 48 až 51.

⁹⁶ Viz *TEZCAN-IDRIZ, Narin. Free Movement of Persons Between Turkey and the EU: To Move or Not to Move? The response of the judiciary. Common Market Law Review. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 1630.*

⁹⁷ Viz čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“). Listina základních práv Evropské unie bude dále uváděna též jen jako „Listina“.

⁹⁸ Pojem „uplatňování práva Unie“ je přitom Soudním dvorem vykládán poměrně široce, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2013 ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.

volný pohyb a pobyt na území členských států podle čl. 45 Listiny či právo na účinnou soudní ochranu podle čl. 47 Listiny. Při bližším pohledu na tato ustanovení a na odpovídající pasáže ve Vysvětlení k Listině, která jsou podle čl. 6 odst. 1 SEU oficiálními výkladovými vodítky, si však lze povšimnout dvou skutečností.

Zaprvé, uvedená práva nepřinášejí žádný věcný posun oproti předchozímu stavu. Všechna tato práva totiž byla v rámci Unie chráněna již dříve, a to ve zcela stejném rozsahu. Jak totiž ukazuje Vysvětlení k Listině, tato práva přímo vycházejí z konkrétních obecných zásad unijního práva, mezi něž byla řazena též práva obsažená v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, případně z ustanovení unijního primárního práva. Nicméně nelze vyloučit, že Soudní dvůr v budoucnu těmto právům i z důvodu jejich zakotvení v Listině poskytne širší výklad než dříve.⁹⁹

Zadruhé, uvedená práva jsou ve většině případů již promítnuta do odpovídajících předpisů sekundárního práva Unie,¹⁰⁰ tudíž není třeba v každém jednotlivém případě pracovat přímo s ustanoveními Listiny. U některých práv je dokonce práce se sekundární legislativou namísto ustanovení Listiny nezbytná, neboť až sekundární legislativa obsahuje podmínky a omezení pro výkon těchto práv.¹⁰¹

Při aplikaci unijních předpisů v oblasti volného pohybu osob je tedy na jedné straně třeba mít na paměti zakotvení uvedených práv v Listině, avšak na druhou stranu nelze věcný vliv Listiny přeceňovat. Zejména nelze mít za to, že by její nově získaná právní závaznost sama o sobě způsobila, že v konkrétním případě týkajícím se vstupu nebo pobytu na území členských států bude třeba dospět k opačnému závěru než dříve. Z konkrétních práv v Listině zaslouží pro účely této práce samostatnou pozornost právo na respektování rodinného života podle čl. 7 Listiny, které se promítá do posuzování práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie, a právo na účinnou soudní ochranu podle čl. 47 Listiny, jehož využití je aktuálně sporné v rámci řízení o udělení krátkodobých víz podle Vízového kodexu.

⁹⁹ Koen Lenaerts, místopředseda Soudního dvora, označuje Listinu za začátek nového stádia evropské integrace, viz LENAERTS, Koen. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*. TMC Asser Press and Contributors, 2012, 8, s. 375.

¹⁰⁰ Srov. např. výslovný požadavek ochrany lidské důstojnosti a zákazu diskriminace v čl. 6 Hraničního kodexu či požadavek zohlednění rodinných vazeb při rozhodování o vyhoštění podle čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38.

¹⁰¹ Zejména v případě práva na volný pohyb a pobyt občanů Unie na území členských států podle čl. 45 Listiny, podobně též v případě zákazu diskriminace podle státní příslušnosti ve smyslu čl. 21 Listiny, když právě z různé státní příslušnosti vyplývají různé režimy vstupu a pobytu na území členských států.

II. 8. Shrnutí

Z historického exkurzu v této kapitole vyplývá, že rozvoj svobody volného pohybu osob ve Společenství probíhal a i nyní v Unii dále probíhá ve třech samostatných a poměrně snadno rozlišitelných větvích.

Nejstarší první větev rozvinula původní ekonomicky zaměřenou svobodu volného pohybu pracovníků do dnešního naprosto obecného a do statusu občanství Unie začleněného práva těchto občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jehož součástí jsou též odvozená práva jejich rodinných příslušníků. Zahrnuje celou dobu všechny členské státy a později rovněž státy ESVO. Klíčovým předpisem této větve je nyní směrnice 2004/38.¹⁰²

Mladší schengenská druhá větev rozvinula možnosti faktického usnadnění volného pohybu mezi členskými státy až do dnešního od jakýchkoliv formalit oproštěného volného překračování společných hranic, přičemž na rozdíl od první větve dopadá rovněž na postavení samostatných státních příslušníků třetích států. Tato větev zahrnuje postupně většinu členských států, byť některé s určitými výjimkami, a také státy ESVO. Klíčovými předpisy jsou Hraniční kodex, nařízení č. 539/2001 a Vízový kodex.¹⁰³

Nejmladší třetí větev rozvíjí dříve opomíjené samostatné postavení státních příslušníků třetích států v situacích, které nejsou bezprostředně spojeny s přeshraničním pohybem osob. Zahrnuje téměř všechny členské státy, ale nevztahuje se na státy ESVO. Vyzdvihnout je třeba zejména směrnici 2003/86, směrnici 2003/109 a směrnici 2011/98.¹⁰⁴

Specifickou oblastí, jež se týká všech členských států a do uvedených větví zasahuje, jsou práva tureckých občanů v rámci přidružení Turecka k Unii.¹⁰⁵

¹⁰² Viz kapitoly II.1., II.2. a II.3., s. 7 až 11.

¹⁰³ Viz kapitola II.5., s. 14 až 24.

¹⁰⁴ Viz kapitola II.4., s. 12 až 14.

¹⁰⁵ Viz kapitola II.6., s. 24 a 25.

III. Vstup na území členských států

Vzhledem k rozdělení hlavní části této práce na pasáže pojednávající o podmínkách pro vstup a podmínkách pro pobyt na území členských států je třeba v první řadě vymezit obsah pojmu „vstup na území členského státu“. Se vstupem na území určitého členského státu je totiž logicky vždy nerozlučně spjat i pobyt na tomto území, ať už trvá kratší či delší dobu. Pro účely této práce je proto třeba nastavit mezi těmito pojmy jasné dělítko.

Tato kapitola se bude zabývat toliko otázkou, za jakých podmínek z hlediska unijního práva může určitá osoba překročit hranice při cestě na území členského státu. Případné právo pobytu této osoby na území členského státu při naplnění těchto podmínek a jeho obsah bude již rozebírat příští kapitola. „Vstupem na území členského státu“ bude tudíž v této souvislosti míněno překročení jeho hranic směrem dovnitř.

Již z mezinárodního práva vyplývá, že **každý má bezpodmínečné právo na vstup i pobyt na území toho státu, jehož je státním příslušníkem**.¹⁰⁶ Zároveň mezinárodní právo uznává, že regulace vstupu cizinců na vlastní území je klasickým projevem státní svrchovanosti.¹⁰⁷ Jinými slovy, z hlediska mezinárodního práva je výsadou každého státu rozhodovat o vstupu cizinců na své území a stanovit k tomu podmínky ve svém vnitrostátním právu. Nicméně unijní právo tuto volnost členských států omezuje, když z jeho předpisů vyplývá právo některých cizinců na vstup na území členského státu, případně když tyto předpisy upravují podmínky pro takový vstup.

Úprava praktického překračování hranic členských států je doménou schengenského *acquis*. Jelikož se však tato pravidla nevztahují na všechny členské státy, bude nejprve vhodné na příkladě členských států stojících mimo Schengen rozebrat „základní“ unijní úpravu, tedy výše zmíněnou první větev rozvoje svobody volného pohybu osob. Posléze bude při popisu unijní úpravy překračování hranic členských států zapojených do Schengenu popsáno, co v tomto ohledu přináší navíc „nadstavba“ schengenského *acquis*, tedy druhá větev rozvoje svobody volného pohybu osob, a jakým způsobem tato nadstavba základní úpravu ovlivňuje a naopak. Konečně budou v této souvislosti stručně zmíněny též další možnosti občanů třetích států vyplývající ze třetí větve rozvoje svobody volného pohybu osob, jež sice nejsou součástí

¹⁰⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 2011 ve věci C-434/09 *McCarthy*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-3375, bod 29.

¹⁰⁷ Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. července 2005 ve věci *N v. Finsko*, stížnost č. 38885/02, bod 158.

schengenského *acquis*, ale na členské státy stojící mimo Schengen se nevztahují, zatímco na ostatní členské státy s výjimkou Dánska ano.

Pro účely této práce jsou členskými státy stojícími mimo Schengen myšleny pouze Irsko a Spojené království. V členských státech, které sice zatím do Schengenu nejsou plně zapojeny, ale na toto zapojení se připravují, jsou totiž některé části schengenského *acquis* týkající se překračování hranic již dnes použitelné.¹⁰⁸ Odchylny režimu těchto členských států a členských států již do Schengenu plně zapojených budou proto rozebrány až v části práce týkající se úpravy podmínek vstupu na území schengenských členských států.

III. 1. Členské státy stojící mimo Schengen

V obecné rovině lze říci, že unijní úprava relevantní pro členské státy stojící mimo Schengen se netýká přímo pravidel pro překračování hranic těchto členských států, úprava těchto pravidel je nadále doménou jejich vnitrostátních právních řádů. Nicméně unijní právo dává některým z níže rozebíraných kategorií osob práva takové povahy, že z nich může vyplývat i povinnost členského státu umožnit těmto osobám překročení svých hranic. Typicky je tomu tak v případě, kdy unijní právo dává některým osobám „právo na vstup“ na území členských států.

Relevantní unijní úprava pro členské státy stojící mimo Schengen je obsažena zejména ve směrnici 2004/38, která vyžaduje provedení do vnitrostátních právních řádů. Jelikož při překračování hranic uplatňují jednotlivci svá práva vůči členskému státu, mají ustanovení této směrnice, která jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, přímý účinek.¹⁰⁹

Vzhledem k tomu, že podmínky pro překračování hranic členských států se liší podle jednotlivých kategorií osob, je třeba se zabývat úpravou dopadající na každou z těchto skupin samostatně. Nejprve bude popsáno postavení občanů Unie a občanů států ESVO, kteří jsou v tomto ohledu skupinami privilegovanými, poté bude zmíněno obecně postavení státních příslušníků třetích států a nakonec bude rozebráno postavení dvou specifických skupin osob, pro které platí oproti obecnému režimu státních příslušníků třetích států určitá zvýhodnění, tedy rodinných příslušníků občanů Unie a občanů Turecka.

¹⁰⁸ Viz kapitola II.5.6., s. 23.

¹⁰⁹ Viz BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr a KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 70.

III. 1. 1. Občané Unie

Na základě čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 SFEU mají občané Unie, tedy státní příslušníci některého ze členských států, právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Toto právo konkretizuje čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38, z něhož vyplývá povinnost členských států vpustit na své území občana Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem, aniž by byla požadována výjezdní víza či jiné formality. Jinými slovy, **občané Unie mají právo na vstup na území členských států** při předložení platného dokladu totožnosti. Navíc i při absenci takového dokladu musí členský stát dané osobě umožnit tento doklad získat nebo svou totožnost prokázat jiným způsobem.¹¹⁰ Členské státy vůči občanům Unie nemohou uplatňovat vízovou povinnost ani jiné požadavky tohoto typu.

V této souvislosti je však třeba upřesnit **okruh oprávněných osob**. Směrnice 2004/38 se podle dikce českého znění svého čl. 3 odst. 1 vztahuje pouze na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v tomto členském státě pobývají. Tato směrnice má totiž dopadat pouze na ty situace, kdy dochází k výkonu svobody volného pohybu zakotvené v primárním právu, nikoli na situace čistě vnitrostátní, tedy pouze v rámci jediného členského státu.¹¹¹

Vzhledem k doslovnému znění daného ustanovení se nicméně nabízí otázka, zda se směrnice 2004/38 vztahuje i na občany Unie, kteří pobývají ve svém domovském členském státě a kteří se do jiného členského státu nestěhují, ale pouze přesouvají, například z důvodu turistiky či za jiným krátkodobým účelem. Podle mého názoru je v této souvislosti třeba vykládat čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 v souladu s čl. 21 SFEU a s relevantní judikaturou Soudního dvora,¹¹² které hovoří o obecném právu občana Unie na vstup na území členského státu, aniž by uváděly podmínku stěhování. Pro účely práva vstupu občana Unie na území členských států je tedy třeba vykládat dané ustanovení extenzivně v duchu širokého pojetí svobody volného pohybu vyplývající ze statusu občana Unie. Ostatně pokud by se měla směrnice 2004/38 vztahovat pouze na pobyty v jiném než domovském členském státě, které

¹¹⁰ Srov. čl. 5 odst. 4 směrnice 2004/38.

¹¹¹ Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 45.

¹¹² V této souvislosti srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2012 ve věci C-249/11 *Byankov*, ECLI:EU:C:2012:608, bod 31: „Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že toto právo volného pohybu zahrnuje ... právo občanů Unie vstoupit na území jiného členského státu než členského státu jejich původu“.

jsou dlouhodobějšího rázu, pak by postrádal smysl čl. 6 odst. 1 této směrnice, který občanům Unie přiznává právo na krátkodobý pobyt na území hostitelského členského státu, tedy pobyt nepřekračující tři měsíce, a to bez jakýchkoliv podmínek.

Směrnice 2004/38 naopak, v souladu s výše uvedeným, v zásadě není použitelná na vstup občana Unie na území toho členského státu, jehož je občanem. Tomu ostatně odpovídá výše uvedená skutečnost, že občanovi členského státu náleží bezpodmínečné právo na vstup na území tohoto členského státu na základě mezinárodního práva.¹¹³ Nelze však vyloučit, že Soudní dvůr v budoucnu připustí použitelnost směrnice 2004/38 i na některé případy vstupu občana Unie na území jeho domovského členského státu, které nebude možné pokládat za čistě vnitrostátní záležitost, například při návratu z pobytu v jiném členském státě, případně že v takovém případě dovodí právo občana Unie na vstup na území jeho vlastního členského státu přímo z výše zmiňovaných ustanovení primárního práva.¹¹⁴ Ostatně Soudní dvůr již v případech řešících odvozená práva státních příslušníků třetích států připustil použitelnost příslušných unijních pravidel i v tom členském státě, jehož je dotčený občan Unie státním příslušníkem, pokud tento občan Unie dříve vykonal svobodu volného pohybu nebo pokud tuto svobodu vykonává při pobytu ve svém domovském členském státě.¹¹⁵ Jelikož však, jak bylo uvedeno výše, je právo vstupu občana Unie na území vlastního členského státu nezpochybnitelné na základě mezinárodního práva, není tato otázka v praxi podstatná.

Uvedené právo na vstup však není absolutní, může být omezeno z důležitých důvodů uvedených ve směrnici 2004/38. Členské státy mohou dle čl. 27 této směrnice občanovi Unie odepřít vstup na své území z **důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví**. Podmínky pro takový postup jsou však poměrně přísné. Důvody veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti totiž musí vycházet výlučně z osobního chování dotčené osoby, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Není tedy možné odepřít vstup na území pouze z preventivních důvodů, které přímo nesouvisí s dotčenou osobou. Důvody veřejného zdraví lze uplatňovat jen ve vztahu k nemocem, které označila za epidemiologické Světová zdravotnická organizace nebo na něž se v daném členském státě vztahují ochranná opatření i vůči vlastním státním příslušníkům.¹¹⁶

¹¹³ Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 29.

¹¹⁴ Při znalosti dosavadní judikatury Soudního dvora není zdaleka vyloučena argumentace v tom smyslu, že by občan Unie mohl být odrazen od výkonu svobody volného pohybu, pokud by neměl zaručenu následnou možnost návratu do svého domovského členského státu.

¹¹⁵ Viz kapitola III.1.3.1., s. 37 až 41 a kapitola IV.1.3.1., s. 116 až 118.

¹¹⁶ Srov. čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38.

Navíc, uvedené možnosti omezení svobody volného pohybu je vždy zapotřebí vykládat restriktivně.¹¹⁷

Pro účely odepření vstupu však mají orgány členských států minimum možností přímo na hranici identifikovat vůči určité osobě existenci relevantních důvodů pro takové opatření, když občan Unie předkládá toliko doklad totožnosti. Prakticky tedy mohou připadat v úvahu jen důvody vycházející z chování dané osoby na hraničním přechodu a v jeho bezprostřední blízkosti nebo důvody vycházející z předchozího chování této osoby takového rázu, že byla pro účely odepření vstupu zařazena do databáze, kterou příslušné orgány při hraniční kontrole konzultují. Odepření vstupu na území členského státu může být ostatně důsledkem dřívějšího rozhodnutí o vyhoštění dané osoby.¹¹⁸ V každém případě je však toto opatření možné uplatnit pouze tehdy, pokud je v souladu se zásadou přiměřenosti.¹¹⁹

V této souvislosti lze v návaznosti na nedávnou judikaturu Soudního dvora též zmínit, že odepření vstupu na území členského státu občanovi Unie, který je hlavou jiného členského státu, nemusí splňovat podmínky směrnice 2004/38 a může být odůvodněno na základě mezinárodního práva.¹²⁰

S možností využít právo na vstup na území členského státu úzce souvisí také **právo území členského státu opustit**, které v návaznosti na výše uváděná ustanovení primárního práva konkretizuje čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38, přičemž výkon tohoto práva je rovněž spojen s podmínkou platného dokladu totožnosti. Toto právo se narodilo od práva na vstup logicky vztahuje též na členský stát původu občana Unie. Zakotvení svobod volného pohybu na unijní úrovni by totiž postrádalo smysl, pokud by členský stát mohl svému občanovi bez relevantních důvodů a náležitého odůvodnění zakázat opustit své území, tedy jej zbavit možnosti svobodu volného pohybu vykonat a odebrat se na území jiného členského státu.¹²¹ Nicméně ani právo opustit území členského státu není absolutní, lze jej omezit ze stejných důvodů a za stejných podmínek jako právo na vstup. Takto významné omezení svobody volného pohybu tedy nemůže být uplatněno pouze z hospodářských důvodů a zejména musí

¹¹⁷ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2008 ve věci C-33/07 *Jipa*, Sběrka rozhodnutí 2008, s. I-5157, bod 23.

¹¹⁸ K podmínkám pro vyhoštění občana Unie podrobněji viz kapitola IV.1.1., s. 110 až 113.

¹¹⁹ Srov. rozsudek *Jipa*, pozn. 117, bod 29.

¹²⁰ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. října 2012 ve věci C-364/10 *Maďarsko v. Slovensko*, ECLI:EU:C:2012:630, body 45 až 52. Spor vznikl na základě toho, že slovenské orgány odepřely vstup na své území prezidentu Maďarské republiky, který se chtěl zúčastnit odhalení sochy sv. Štěpána na území Slovenské republiky. Odhalení sochy mělo proběhnout 21. srpna 2009, což je pro slovenské občany vzhledem k událostem roku 1968 citlivé datum.

¹²¹ Srov. rozsudek *Byankov*, pozn. 112, bod 31.

být v každém případě posouzena jeho přiměřenost.¹²² Navíc, jelikož jsou důsledky takového opatření mnohem závažnější než v případě „pouhého“ odepření vstupu na území (naprosté vyloučení možnosti využívat svobodu volného pohybu oproti omezení možnosti využívat této svobody ve vztahu k jednomu členskému státu), je třeba v této situaci posuzovat přiměřenost přísněji.

Jakékoliv omezení obou uvedených práv musí v souladu s čl. 31 směrnice 2004/38 podléhat soudnímu přezkumu. Navíc není pochyb o tom, že tato práva splňují požadavky pro přímý účinek, tudíž se jich jednotlivci v případě nesprávného provedení do vnitrostátního práva mohou dovolávat u správních orgánů či u soudů přímo.

Z uvedeného rozboru vyplývá, že při vymezení práva na vstup občanů Unie nevznikají obtíže s aspekty právní jistoty a legitimacy, toto právo je zakotveno poměrně jednoznačně. Problematickým by se v této souvislosti mohlo zdát přesné vymezení okruhu oprávněných osob, tedy rozlišení mezi čistě vnitrostátními situacemi nepokrytými unijním právem a mezi situacemi spojenými s výkonem svobody volného pohybu osob, na které unijní právo dopadá. Jak jsem však již uvedl výše, z praktického hlediska tuto otázku vzhledem k mezinárodnímu právu není třeba řešit, její zrádnost se ukáže až při rozboru práva na vstup státních příslušníků třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie.

III. 1. 2. Občané států ESVO

Postavení občanů Islandu, Lichtenštejska a Norska vychází ze Smlouvy EHP, která ve svých člancích 28 a 31 zakotvuje právo na volný pohyb pracovníků i svobodu usazování. Přestože Smlouva EHP neobsahuje ustanovení odpovídající čl. 21 SFEU, které by výslovně zaručovalo občanům uvedených států obecné právo na vstup na území členských států bez ohledu na ekonomickou aktivitu, tato možnost prakticky vyplývá ze širokého pojetí práva na volný pohyb pracovníků, které již v době vzniku Smlouvy EHP zastávala judikatura Soudního dvora i unijní legislativa.¹²³ Tento přístup potvrzuje zařazení směrnice 2004/38 do odpovídajících příloh Smlouvy EHP, v důsledku čehož je tuto směrnicí třeba číst tak, že

¹²² K dodržení zásady přiměřenosti viz dosavadní rozsudky Soudního dvora k právu občana Unie na opuštění území členského státu: rozsudek *Jipa*, pozn. 117; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-430/10 *Gaydarov*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-11637; rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-434/10 *Aladzhev*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-11659; rozsudek *Byankov*, pozn. 112.

¹²³ Viz kapitola II.1., s. 8 a 9.

zmínka o občanu Unie se týká též občanů těchto tří států.¹²⁴ Tudíž **občané uvedených států mají právo na vstup na území členských států i právo toto území opustit**, a to za stejných podmínek jako občané Unie podle předchozí kapitoly.

Postavení občanů Švýcarska je zakotveno ve Smlouvě se Švýcarskem o volném pohybu osob. Podle čl. 3 této Smlouvy mají občané Švýcarska právo na vstup na území členských států za podmínek ustanovení přílohy I této Smlouvy. Dle čl. 1 a 2 této přílohy **občané Švýcarska mají právo na vstup na území členských států i právo toto území opustit** při předložení platného dokladu totožnosti. Tato práva lze přitom podle čl. 5 uvedené přílohy omezit pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví, přičemž tyto pojmy je třeba vykládat stejně jako tytéž pojmy obsažené ve směrnici 2004/38.¹²⁵

Přestože tato Smlouva ani její příloha neobsahují výslovné zakotvení potřeby zavedení soudního přezkumu omezení uvedených práv, tuto možnost nelze dotčeným osobám upřít vzhledem k právu na účinnou soudní ochranu práv zaručených právem Unie, které zakotvuje čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Nelze rovněž pochybovat o tom, že uvedená ustanovení této Smlouvy a její přílohy splňují podmínky pro možnost dovolávat se jejich přímého účinku.

Lze tedy shrnout, že občané všech států ESVO mají právo na vstup na území členských států i právo toto území opustit za obsahově stejných podmínek jako občané Unie a se stejnými možnostmi právní ochrany proti případnému omezení těchto práv. V zakotvení těchto práv rovněž nelze spatřovat vážné nedostatky z hlediska právní jistoty či legitimacy.

III. 1. 3. Občané třetích států

Pro státní příslušníky třetích států obecně platí, že podmínky pro jejich vstup na území členských států stojících mimo Schengen jsou upraveny výhradně vnitrostátními právními řády těchto členských států. Ostatně právě možnost stanovit tyto podmínky zcela podle vlastního uvážení je zřejmě hlavním důvodem, proč uvedené členské státy mimo Schengen i nadále stojí.¹²⁶ Obecně je tedy plně na těchto členských státech, zda vůči občanům

¹²⁴ Příloha V Volný pohyb pracovníků a příloha VIII Právo usazování, viz čl. 1 a 2 rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

¹²⁵ Viz čl. 5 odst. 2 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu ve spojení s čl. 16 této Smlouvy.

¹²⁶ Viz kapitola II.5.3., s. 17 až 19.

konkrétních třetích států uplatňují či neuplatňují vízovou povinnost a jakým způsobem určí, zda tyto osoby vpustí na své území.

Nicméně z této obecné zásady existuje několik výjimek. V následujících kapitolách bude podrobně rozebráno postavení dvou specifických skupin osob mezi občany třetích států, kterými jsou rodinní příslušníci občanů Unie a občané Turecka. Marginálnější sektorová výjimka týkající se výzkumných pracovníků a dopadající navíc pouze na Irsko bude společně s podobnými výjimkami tohoto typu, které se však na Irsko ani Spojené království nevztahují, pro přehlednost rozebrána v části práce řešící vstup na území členských států zapojených do Schengenu.¹²⁷

V této souvislosti je třeba upřesnit, že následující dvě kapitoly rozebírají podmínky vstupu daných osob na území těch členských států, v nichž jim nesvědčí dříve přiznané právo pobytu z titulu unijního práva. Pokud totiž občanu třetího státu přísluší z titulu unijního práva právo na pobyt v určitém členském státě, pak logicky unijní právo brání tomu, aby dotčené osobě tento členský stát bez relevantních důvodů odepřel vstup na své území, pokud jej opustí a následně se chce vrátit. Jinými slovy, takové osoby fakticky **mají právo na vstup na území daného členského státu** při předložení platného cestovního pasu, prokázání práva pobytu na území dotčeného členského státu a neexistenci závažných důvodů pro odepření vstupu.¹²⁸ Uvedené rozlišení nebylo zapotřebí v případě občanů Unie ani občanů států ESVO, jejichž právo vstupu na území členských států je zakotveno samostatně a není odvozeno od práva pobytu na území dotčeného členského státu.

III. 1. 3. 1. Rodinní příslušníci

Zásadní význam postavení rodinných příslušníků občana Unie spočívá v tom, že na základě čl. 5 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38 tyto osoby, stejně jako občané Unie i států ESVO, **mají právo na vstup na území členských států i právo toto území opustit**. Avšak v případě rodinných příslušníků je určení těch osob, kterým uvedená práva skutečně náleží, poměrně komplikované a často do něj zasahuje judikatura Soudního dvora.

Pro vymezení **okruhu oprávněných osob** je zásadní, že práva rodinného příslušníka musí být vždy odvozena od občana Unie. Rodinným příslušníkům totiž tato práva nemohou

¹²⁷ Viz kapitola III.2.1.3.9., s. 93.

náležet samostatně, ale jen v návaznosti na konkrétního občana Unie a na jeho výkon svobody volného pohybu.¹²⁹ Účelem těchto odvozených práv je, aby daný občan Unie nebyl odrazen od výkonu svobody volného pohybu tím, že by jej jeho rodinní příslušníci v hostitelském členském státě nemohli doprovázet či následovat.¹³⁰

Aby se tedy občan třetího státu mohl na základě směrnice 2004/38 dovolávat výše uvedených práv vyplývajících z postavení rodinného příslušníka občana Unie, musí být splněny tři kumulativní podmínky. Zaprvé, musí existovat občan Unie vykonávající svobodu volného pohybu, od něhož daný občan třetího státu zamýšlí odvodit svá práva. Zadruhé, mezi těmito osobami musí být kvalifikovaný příbuzenský vztah ve smyslu směrnice 2004/38. Zatřetí, tento státní příslušník třetího státu musí daného občana Unie doprovázet či následovat v hostitelském členském státě.

Podmínka **občana Unie vykonávajícího svobodu volného pohybu** vychází z účelu odvozených práv a je konkretizována čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38, který hovoří o občanech Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v tomto členském státě pobývají. Výše jsem uvedl argumenty, proč dle mého názoru pro účely práva vstupu občanů Unie na území členských států pod toto ustanovení, a tedy i do působnosti směrnice 2004/38, spadají též ti občané Unie, kteří pobývají ve svém domovském členském státě a do jiného členského státu se pouze přesouvají.¹³¹ Nejsem však přesvědčen, že uvedený závěr lze použít i pro účely odvozeného práva vstupu rodinných příslušníků. Předně v této souvislosti není dán důvod pro extenzivní výklad ve světle primárního práva a judikatury Soudního dvora, jelikož v nich zmiňovaná široce pojatá svoboda volného pohybu se týká pouze občanů Unie. Naopak, relevantní judikatura Soudního dvora naznačuje potřebu použít v této souvislosti užší výklad využití svobody volného pohybu.¹³² Ostatně z hlediska účelu odvozených práv klíčové riziko odrazení občana Unie od výkonu jeho svobody volného pohybu je dáno, pokud občan Unie nemůže se svým rodinným příslušníkem v hostitelském

¹²⁸ Pro rozbor situací, za nichž mají státní příslušníci třetích států právo pobytu na území členského státu na základě unijního práva, viz kapitola IV.1.3.1., s. 116 a násl.

¹²⁹ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. listopadu 2012 ve věci C-40/11 *Iida*, ECLI:EU:C:2012:691, body 51 a 67.

¹³⁰ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08 *Metock*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-6241, bod 63.

¹³¹ Viz kapitola III.1.1., s. 30 a 31.

¹³² Srov. např. rozsudek *Iida*, pozn. 129, bod 51 (podtržení doplněna): „*Právo na vstup a pobyt v členském státě na základě směrnice 2004/38 totiž nepřisluší všem státním příslušníkům třetích států, ale pouze těm, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice „rodinnými příslušníky“ občana Unie, který využil svého práva volného pohybu tím, že se usadil v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem.*“

členském státě žít, tedy „pobývat“ v trvalejším slova smyslu než pouze při turistickém výletu, tedy krátkodobě či občasně.

Z uvedeného by vyplývalo, že aby státní příslušník třetího státu mohl odvodit své postavení od občana Unie, je zapotřebí „usazení“, tedy trvalejší pobyt tohoto občana Unie v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem. Z této zásady nicméně Soudní dvůr učinil podstatnou výjimku v případech *Singh* a *Eind*. Státní příslušníci se mohou dovolávat odvozených práv ze směrnice 2004/38 i v členském státě původu občana Unie, pokud tento občan Unie dříve vykonal svobodu volného pohybu, když působil jako pracovník v jiném členském státě a poté se vrátil do členského státu svého původu i se svým rodinným příslušníkem.¹³³ Jinými slovy, pokud tomuto rodinnému příslušníkovi již náležela odvozená práva v jiném členském státě, v němž občana Unie doprovázel nebo následoval.

Argumentaci, na níž je uvedená výjimka judikaturou založena, však nepokládám za přesvědčivou. V podstatě jediným argumentem Soudního dvora bylo, že občané Unie by byli či mohli být odrazeni od výkonu svobody volného pohybu, pokud by v posuzovaných situacích jejich rodinným příslušníkům nenáležela práva vstupu a pobytu v členském státě původu tohoto občana Unie na základě unijního práva.¹³⁴ Při bližším zamyšlení se nicméně tento argument ukazuje být zjevně nesmyslným. Jak může občana Unie odradit od přesunu za prací do jiného členského státu skutečnost, že po případném návratu do členského státu původu nebude mít jeho rodinný příslušník v tomto členském státě stále žádné právo vstupu či pobytu vyplývající z unijního práva, tedy stejně postavení jako předtím? Nemluvě o situaci, kdy tento rodinný příslušník v členském státě původu daného občana Unie dříve nepobýval. O možném odrazení lze hovořit pouze tehdy, pokud by s výkonem svobody volného pohybu byl spojen negativní dopad, tedy zhoršení stávajícího postavení. K takovému důsledku zde však zjevně nedochází.¹³⁵

Z tohoto rozboru vyplývá, že Soudní dvůr pomocí nepodložené argumentace dosáhl použitelnosti unijních pravidel pro vstup a pobyt rodinných příslušníků občana Unie i na situace, kdy jejich použití nemá žádnou oporu v účelu těchto pravidel. Tento krok znamená

¹³³ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992 ve věci C-370/90 *Singh*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-4265; rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-291/05 *Eind*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-10719, byť tato judikatura nehovořila výslovně o směrnici 2004/38, ale o jejích předchůdkyních.

¹³⁴ Srov. rozsudek *Singh*, pozn. 133, body 19 a 20; rozsudek *Eind*, pozn. 133, bod 36.

¹³⁵ Tato argumentační nesrovnalost je zřejmě dána tím, že Soudní dvůr se v případech tohoto typu nezabývá skutečnou hrozbou odrazení, ale omezuje se jen na obecné proklamace, viz COSTELLO, Cathryn. Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 619.

nejen narušení systematiky unijních pravidel, ale především zásah do kompetencí členských států, do nichž by řešení uvedených situací mělo správně náležet.

Navíc jakákoliv podobná výjimka založená judikaturou Soudního dvora skýtá prostor pro snahy o další rozšiřování pojetí vazby na předchozí výkon svobody volného pohybu.¹³⁶ Soudní dvůr již odmítl, že by tuto vazbu mohlo samo o sobě představovat občanství dalšího (druhého) členského státu.¹³⁷ Nicméně se v této souvislosti nabízely zejména tři zásadní otázky týkající se možnosti aplikace uvedené výjimky.¹³⁸

Zaprvé, je pro využití této výjimky třeba, aby daný občan Unie dříve pobýval v jiném členském státě v postavení pracovníka či jinak ekonomicky aktivní osoby, jako tomu bylo v případech *Singh* i *Eind*, nebo postačuje pobyt bez spojitosti s ekonomicky aktivní činností? Podle mého názoru by byl požadavek ekonomicky aktivní činnosti obtížně udržitelný, neboť čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 nezmiňuje v souvislosti s pobytem v hostitelském členském státě žádné konkrétní podmínky a čl. 6 a 7 této směrnice dávají právo pobytu i ekonomicky neaktivním občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům.¹³⁹

Zadruhé, je pro využití uvedené výjimky třeba, aby byl předchozí pobyt občana Unie v jiném členském státě trvalejší povahy, nebo postačuje i pobyt krátkodobý či občasný? V návaznosti na výše uvedené úvahy ohledně výkladu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 pro účely odvozených práv rodinných příslušníků jsem přesvědčen, že se musí jednat o pobyt trvalejší povahy, tedy o pobyt, při němž se daný občan Unie v tomto členském státě skutečně usadí. Tuto požadovanou trvalost bude třeba posoudit vždy dle okolností konkrétního případu. Je otázkou, zda lze v této souvislosti požadovat určitou minimální dobu takového pobytu, nabízela by se doba tří měsíců, kterou směrnice 2004/38 používá jako dělítko mezi pobytem krátkodobým a dlouhodobějším. Rovněž judikatura Soudního dvora nasvědčuje požadavku trvalejšího pobytu,¹⁴⁰ nicméně lze si snadno představit skutkové okolnosti, které by mohly

¹³⁶ Srov. např. DE WAELE, Henry. EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential. *European Journal of Migration and Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 12, s. 329 a 330.

¹³⁷ Viz rozsudek *McCarthy*, pozn. 106.

¹³⁸ K otázkám spojeným s touto judikaturou srov. též PEERS, Steve. Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict. *European Constitutional Law Review*. TMC Asser Press and Contributors, 2009, 5, s. 174 a 175.

¹³⁹ Podrobněji viz kapitola IV.1.1., s. 105 a 106.

¹⁴⁰ Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 39: „V takovém kontextu, o jaký se jedná ve věci v původním řízení, kdy dotýčný občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, tudíž tento občan nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38, takže se na něj tato směrnice nepoužije.“ Soudní dvůr uvádí, že paní McCarthy nikdy nevyužila svého práva volného pohybu v tom smyslu, že vždy pobývala ve Spojeném království, nikoli v tom smyslu, že nikdy necestovala do jiných členských států. V této souvislosti srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2011 ve věci C-256/11 *Dereci a další*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-11351, bod 57.

Soudní dvůr svést k opačnému výsledku.¹⁴¹ Pokud by k tomu skutečně došlo, pak by se podmínka vazby na předchozí výkon svobody volného pohybu občanem Unie stala prakticky nadbytečnou, neboť by její naplnění bylo pro každého snadno dosažitelné.

Zatřetí, musí existovat souvislost mezi pobytem občana Unie v jiném členském státě a jeho rodinným příslušníkem, který se nyní chce dovolávat odvozených práv v členském státě, jehož je tento občan Unie státním příslušníkem? Podle mého názoru bezesporu ano, je třeba, aby tento rodinný příslušník s dotčeným občanem Unie pobýval již v prve uvedeném členském státě, tedy aby mu již v tomto členském státě náležela odvozená práva ze směrnice 2004/38. V opačném případě, tedy když občan Unie zamýšlí pobývat se svým rodinným příslušníkem teprve ve členském státě svého původu, totiž nelze dovodit jakoukoliv možnost odrazení tohoto občana Unie od výkonu svobody volného pohybu, neboť dřívější výkon této svobody není v tomto ohledu relevantní.

Těmito otázkami se nedávno zabýval Soudní dvůr ve věci *O. a B.* a jeho závěry jsou velmi zajímavé. Předně, na rozdíl od toho, co naznačovaly rozsudky ve věcech *Singh a Eind*, směrnice 2004/38 není aplikovatelná na právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie v tom členském státě, jehož je tento občan Unie státním příslušníkem.¹⁴² Avšak právo pobytu rodinného příslušníka v tomto členském státě lze dovodit přímo z čl. 21 odst. 1 SFEU, pokud předtím občan Unie s tímto rodinným příslušníkem společně pobýval v jiném členském státě natolik skutečným způsobem, aby jim v tomto jiném členském státě umožnil rozvíjet nebo upevnit rodinný život.¹⁴³ Tuto podmínku splňuje pobyt v jiném členském státě na základě ustanovení směrnice 2004/38 upravujících pobyt po dobu delší než tři měsíce, resp. trvalý pobyt, a za splnění jejich podmínek, naopak krátkodobé víkendové pobyty nebo dovolené za skutečný pobyt v tomto smyslu nelze považovat.¹⁴⁴ Podmínky pro přiznání práva pobytu za této situace nesmí být přísnější než podmínky směrnice 2004/38.¹⁴⁵

Je třeba ocenit, že Soudní dvůr v této souvislosti víceméně¹⁴⁶ vyjasnil výše zmíněné problematické otázky vyplývající z jeho vlastní judikatury i že zatím nepodlehл pokušení vyložit podmínku vazby na výkon svobody volného pohybu příliš extenzivně. Pozitivní je

¹⁴¹ Například, francouzský občan tráví dovolenou v lázních na severu Bulharska, kde se seznámí s ukrajinskou státní příslušnicí a po krátkém románu dojde k uzavření manželství. Dle stávajícího výkladu unijních pravidel by však této čerstvé rodinné příslušnici občana Unie ze směrnice 2004/38 nevyplývalo právo vstupu ani pobytu na území Francie. Mohla by tato skutečnost odradit daného občana Unie od výkonu svobody volného pohybu?

¹⁴² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2014 ve věci C-456/12 *O. a B.*, ECLI:EU:C:2014:135, body 35 až 43.

¹⁴³ Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 142, body 44 až 49.

¹⁴⁴ Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 142, body 51 až 59.

¹⁴⁵ Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 142, bod 50.

rovněž jednoznačné odmítnutí aplikace směrnice 2004/38 na situace, pro které zjevně nebyla určena. Přesto pokládám založení odvozeného práva pobytu přímo na čl. 21 odst. 1 SFEU za problematické. Toto pojetí zjevně předpokládá, že směrnice 2004/38 nepokrývá celou oblast volného pohybu občanů Unie, tedy celou šíři čl. 21 odst. 1 SFEU. Odůvodnění směrnice 2004/38 i její čl. 1 však hovoří jasně ve prospěch opačného závěru. Lze proto mít za to, že unijní zákonodárce směrnicí 2004/38 přiznal právě takový okruh působnosti, který měl na mysli při zakotvení práva obsaženého ve čl. 21 odst. 1 SFEU na úrovni unijního primárního práva. Navíc tento koncept Soudního dvora znamená, že ačkoli směrnice 2004/38 formálně není na danou situaci použitelná, prakticky se v ní obsažené podmínky plně použijí. Fakticky tedy Soudní dvůr právní kličkou dosáhl použitelnosti směrnice 2004/38 i na situace, na které zjevně dopadat neměla. A konečně, mé výše uvedené výhrady proti hrozícímu odrazení od výkonu svobody volného pohybu občana Unie se plně uplatní i na tento rozsudek. Je možné, že se Soudní dvůr snažil najít přijatelný právní základ pro postoje zaujaté ve své dřívější judikatuře, tudíž se tento rozsudek svým způsobem dá pokládat za maximum možného, to nicméně na námitkách proti zvolenému konceptu nic nemění.

Každopádně za současného stavu unijního práva a související judikatury Soudního dvora lze podmínku vazby na využití svobody volného pohybu pokládat za nesplněnou tehdy, pokud dotčený občan Unie dříve skutečně nepobýval v jiném členském státě společně se svým rodinným příslušníkem.¹⁴⁷

Pro úplnost lze dodat, že s případy *Singh* a *Eind* bývá často spojován rovněž případ *Carpenter*, v němž Soudní dvůr přiznal odvozená práva rodinnému příslušníku občana Unie, který pobýval ve svém domovském členském státě a poskytoval služby v jiných členských státech.¹⁴⁸ Tento přístup byl nedávno potvrzen ve věci *S. a G.* i ve vztahu k výkonu pracovní činnosti v jiném členském státě.¹⁴⁹ V těchto případech však Soudní dvůr nedovodil uvedená práva ze směrnice 2004/38, resp. z jejích předchůdkyň, ale přímo z ustanovení unijního primárního práva zakotvujícího právo na volný pohyb služeb, resp. právo na volný pohyb pracovníků. Rozsudek ve věci *O. a B.* však tuto situaci vůbec nezmiňuje a i z odlišných skutkových okolností lze mít za to, že na takový případ nebude možné vztáhnout přímo čl. 21 odst. 1 SFEU. Na rodinné příslušníky v uvedeném postavení se tudíž směrnice 2004/38 nevztahuje, a to ani nepřímou, a právo vstupu těchto osob na území dotčeného členského státu

¹⁴⁶ Například stále není zřejmé, zda „skutečný pobyt“ musí trvat alespoň tři měsíce.

¹⁴⁷ Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 39.

¹⁴⁸ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2002 ve věci C-60/00 *Carpenter*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-6279.

je jen logickým důsledkem nemožnosti odepřít právo pobytu. Uvedené případy budou podrobněji rozebrány v kapitole týkající se práva pobytu na území členských států, spolu s jinými zvláštními situacemi, v nichž Soudní dvůr dovodil právo pobytu přímo z unijního primárního práva.¹⁵⁰

V rámci rozebírané podmínky jsme podle mého názoru svědky závažných nedostatků z hlediska právní jistoty i legitimacy. Na vině přitom paradoxně není nekvalitní unijní předpis, jehož dikce je v této souvislosti poměrně jednoznačná, ale judikatura Soudního dvora, která pravidlo zakotvené směrnicí 2004/38 za pomoci velmi nepřesvědčivého odůvodnění rozšířila navzdory jeho výslovnému znění i navzdory jeho účelu. Tím se tato judikatura dostala nejen do rozporu s požadavkem legitimacy, ale narušila rovněž právní jistotu s uvedeným pravidlem spojenou, když jeho nesystematickým pokřivením otevřela pole pro další nejasné otázky, které byly alespoň částečně vyřešeny až po dlouhé době a pouze za cenu rozmělnění právního základu pro práva rodinných příslušníků občanů Unie. V důsledku tohoto přístupu tedy vznikla nepřehledná právní situace, v níž dotčené osoby ani orgány členských států nemohou mít potřebnou míru právní jistoty při posuzování, zda rodinným příslušníkům občanů Unie odvozená práva náleží či nikoliv.

Podmínku **kvalifikovaného příbuzenského vztahu** upravuje čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38, podle něhož jsou rodinnými příslušníky občana Unie ve smyslu této směrnice jeho:

- manžel či manželka,
- registrovaný partner, pokud hostitelský členský stát tento svazek uznává,
- potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo vyživovanými osobami,
- předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a
- takoví potomci či předci manžela, manželky či případně registrovaného partnera.

Podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 mají členské státy usnadnit vstup a pobyt další skupině osob, avšak z tohoto ustanovení nelze dovodit žádné přímo použitelné právo, proto se jím není třeba dále zabývat.

K prokázání vztahu rodinného příslušníka občana Unie ve smyslu směrnice 2004/38 tedy ve většině případů postačuje předložení dokladu, který tento vztah osvědčuje, například

¹⁴⁹ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2014 ve věci C-457/12 *S. a G.*, ECLI:EU:C:2014:136.

¹⁵⁰ Viz kapitola IV.1.3.1., s. 116 až 122.

oddacího listu. Manželský svazek je třeba považovat za trvající, dokud nebyl příslušným orgánem ukončen, trvá i v případě odluky či dosud neukončeného rozvodového řízení.¹⁵¹

Složitější již může být prokázání statusu vyživované osoby u těch kategorií rodinných příslušníků, u nichž je tato podmínka kladena. V této souvislosti totiž nepostačuje skutečnost, že občan Unie tomuto rodinnému příslušníkovi poskytuje finanční prostředky. Je zapotřebí rovněž posoudit, zda dotčená osoba s ohledem na svou hospodářskou sociální situaci není schopna sama uspokojovat své základní potřeby. Jinými slovy, podle okolností konkrétního případu je třeba posoudit, zda existuje nezbytnost materiální podpory ve státě původu nebo v posledním státě pobytu dané osoby v okamžiku, kdy žádá o připojení se k občanu Unie jakožto jeho rodinný příslušník.¹⁵²

V této souvislosti se nabízí otázka, zda je nezbytnost materiální podpory dána i tehdy, když daná osoba o finanční soběstačnost ani neusiluje, ačkoliv by mohla. Tedy za situace, kdy se tato osoba nesnaží získat potřebné prostředky prací či ze sociálních dávek, přestože jí v tom nebrání žádné relevantní důvody, například studium či zdravotní indispozice. Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že po dané osobě nelze žádat prokázání, že se v zemi původu pokoušela sehnat si zaměstnání, získat příspěvek na živobytí od státních orgánů či si zajistit obživu jiným způsobem.¹⁵³ S takovým přístupem ale dle mého názoru požadavek nezbytnosti materiální podpory fakticky ztrácí smysl. Možnost získat finanční prostředky prací či ze sociálních dávek tvoří nedílnou součást hospodářské situace dané osoby. Pokud občan třetího státu o využití takové možnosti ani neusiluje, pak lze jeho potřebu materiální podpory stěží pokládat za nezbytnou, ale toliko za dobrovolnou. V takové situaci ostatně nelze říci, že tato osoba není schopna sama uspokojovat své základní potřeby, neboť k tomu pouze není ochotna vynaložit potřebné úsilí.

Pro podmínku **doprovázení či následování** dotčeného občana Unie se v první řadě nabízí otázka, zda se musí jednat o doprovod či následování při přemístění z jiného členského státu, kde tento rodinný příslušník s občanem Unie dříve legálně pobýval. Taková podmínka by odpovídala nejen jazykovému výkladu použitých výrazů, ale především účelu odvozených práv rodinných příslušníků občana Unie. Jak totiž výstižně podotkl Soudní dvůr, který tento výklad rovněž dlouhou dobu zastával, občan Unie by mohl být od výkonu svobody volného pohybu odrazen jedině tehdy, pokud by jeho rodinný příslušník měl v hostitelském členském

¹⁵¹ Srov. rozsudek *Singh*, pozn. 133, bod 12; rozsudek *Iida*, pozn. 129, bod. 58.

¹⁵² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. ledna 2007 ve věci C-1/05 *Jia*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-1, bod 37.

¹⁵³ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-423/12 *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16, bod 25.

státě méně příznivé zacházení než v členském státě předchozího společného pobytu.¹⁵⁴ Při absenci předchozího legálního pobytu v jiném členském státě však logicky o méně příznivém zacházení nelze hovořit, tudíž ani nemůže hrozit, že by byl občan Unie touto vidinou od výkonu svobody volného pohybu odrazen. Jinými slovy, dotčená unijní pravidla se týkají pohybu občana Unie a jeho rodinného příslušníka v rámci Unie, nikoli prvního vstupu tohoto státního příslušníka třetího státu na území Unie.¹⁵⁵

Tento přístup však Soudní dvůr odmítl ve svém rozsudku ve věci *Metock*.¹⁵⁶ Použitá argumentace si zaslouží podrobnější rozbor.

Zaprvé, Soudní dvůr poukázal na to, že podmínka předchozího legálního vstupu není uvedena v žádném z ustanovení směrnice 2004/38.¹⁵⁷ Zcela přitom opomněl, že tento výklad pojmu „doprovází a následuje“ odpovídá účelu odvozených práv zavedených pro usnadnění volného pohybu v rámci Unie, tedy přesunu z jednoho členského státu do jiného, nikoli pro usnadnění imigrace do Unie.

Zadruhé, Soudní dvůr se domníval, v přímém rozporu se závěrem o téže věci v dřívější judikatuře, že by občan Unie mohl být odrazen od výkonu své svobody volného pohybu.¹⁵⁸ Toto odrazení by přitom údajně mohlo vycházet z toho, že by občan Unie nemohl v hostitelském členském státě vést normální rodinný život, ačkoliv tuto možnost jinde v Unii dříve neměl.¹⁵⁹ V této souvislosti nicméně lze o existenci skutečného rizika odrazení úspěšně pochybovat, zejména z důvodů podle předchozí judikatury Soudního dvora zmíněných výše. Účelem směrnice 2004/38 není absolutní ochrana možnosti vést rodinný život, ale toliko zajištění, aby občan Unie nebyl při volném pohybu v rámci Unie v možnostech rodinného života poškozen, tedy aby se jeho postavení nezhoršilo.

Zatřetí, Soudní dvůr upozornil, že by bylo paradoxní, pokud by z důvodu nesplnění sporné podmínky předchozího legálního pobytu v jiném členském státě nenáleželo právo vstupu či pobytu rodinnému příslušníkovi občana Unie, když by za stejných skutkových okolností na základě směrnice 2003/86 náleželo rodinnému příslušníkovi státního příslušníka třetího státu, který již legálně pobývá v hostitelském členském státě.¹⁶⁰ S tímto argumentem

¹⁵⁴ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. září 2003 ve věci C-109/01 *Akrich*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-9607, body 51 až 54.

¹⁵⁵ Srov. rozsudek *Akrich*, pozn. 154, bod 49. Tento rozsudek byl nicméně také kritizován pro nekonzistentnost s dosavadní judikaturou Soudního dvora, srov. PEERS, pozn. 138, s. 178 až 182.

¹⁵⁶ Viz rozsudek *Metock*, pozn. 130.

¹⁵⁷ Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 130, body 49 až 54.

¹⁵⁸ Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 130, body 63 a 64.

¹⁵⁹ Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 130, bod 62.

¹⁶⁰ Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 130, bod 69.

však také nelze souhlasit. Předně, směrnice 2003/86 se nevztahuje na všechny členské státy, tudíž z ní nelze vyvozovat obecné důsledky pro výklad směrnice 2004/38, která se vztahuje na všechny členské státy. Obzvláště pikantní je použití tohoto argumentu právě ve věci *Metock*, která se týkala předběžné otázky irského soudu, tedy soudu jednoho z těch členských států, na které se směrnice 2003/86 nevztahuje. Dále, pokud byl pro Soudní dvůr uvedený paradox nepřijatelný, proč mu nevadil ve vztahu k jiné skupině osob rovněž nespádající do působnosti směrnice 2004/38, tedy vůči rodinným příslušníkům těch občanů Unie, kteří svobodu volného pohybu nikdy nevykonali?¹⁶¹ Proč závěr, že případné rozdílné zacházení s touto skupinou osob nespadá do působnosti unijního práva, ale členské státy by měly při řešení takových situací brát v úvahu též právo na respektování soukromého a rodinného života, které vyplývá z mezinárodního práva, nebylo možné uplatnit rovněž na spornou skupinu osob v případě *Metock*?

Z hlediska motivace Soudního dvora při vydávání tohoto rozsudku přitom mohlo být podstatné, že zatímco v případě *Akrich* byl dotčený rodinný příslušník občana Unie osobou dříve souzenou pro krádež a použití falešného dokladu totožnosti, v případě *Metock* skutkové okolnosti nijak nenaznačovaly podvodné či trestné jednání daných osob.¹⁶² Zdá se tedy, že rozhodování Soudního dvora o obecném výkladu ustanovení unijního práva může výrazně ovlivnit skutkový stav konkrétního případu, resp. subjektivní dojem o tom, jaké by mělo být spravedlivé řešení sporu před vnitrostátním soudem.

Každopádně Soudní dvůr vyložil podmínku doprovázení či následování občana Unie v tom smyslu, že není nutný předchozí legální pobyt daného rodinného příslušníka v jiném členském státě, přičemž není podstatné, zda uvedený rodinný příslušník vstoupil na území hostitelského členského státu před či po dotčeném občanovi Unie nebo předtím či poté, co se stal jeho rodinným příslušníkem ve smyslu směrnice 2004/38.¹⁶³ V této souvislosti lze dodat, že není nutné, aby občan Unie žil s rodinným příslušníkem ve společné domácnosti.¹⁶⁴

¹⁶¹ Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 130, body 76 až 79. V kontrastu s mou kritikou tohoto rozsudku naopak některé komentáře přístup Soudního dvora schvalují či dokonce litují, že nebylo zároveň zrušeno pravidlo o neaplikaci práva Unie v čistě vnitrostátních situacích, srov. např. CAMBIEN, Nathan. Case C-127/08 Blaise Bahaten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform. *Columbia Journal of European Law*. The European Legal Studies Center, 2009, 15, s. 337. Srov. též PEERS, pozn. 138, s. 191 až 193. Zachování různého zacházení s občany Unie v čistě vnitrostátních situacích a v situacích, které mají relevantní unijní prvek, navíc může být problematické z hlediska zákazu diskriminace, srov. TRYFONIDOU, Alina. Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach. *European Law Journal*. Blackwell Publishing Ltd., 2009, 5, s. 648 až 650.

¹⁶² Srov. rozsudek *Akrich*, pozn. 154, body 29 až 40; rozsudek *Metock*, pozn. 130, body 18 až 37 a bod 46.

¹⁶³ Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 130, bod 93.

¹⁶⁴ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1985 ve věci 267/83 *Diatta*, Sbírka rozhodnutí 1985, s. 567, bod 18.

I v tomto případě tedy Soudní dvůr za pomoci nepodložené argumentace vyložil unijní pravidla způsobem, který nemá žádnou oporu v jejich účelu, čímž zasáhl do kompetencí členských států. Navíc tím vytvořil prostor pro snadné obcházení vnitrostátních imigračních předpisů, jelikož na základě rozsudku *Metock* ve spojení s výše rozebíranými rozsudky *Singh*, *Eind* a *O. a B.* může každý občan Unie snadno získat právo vstupu a pobytu pro svého rodinného příslušníka i v situaci, kterou směrnice 2004/38 ani obecně unijní pravidla volného pohybu nikdy nezamýšlela pokrývat. I v čistě vnitrostátním případě, kdy se všechny okolnosti týkají pouze jediného členského státu, totiž při absenci podmínky předchozího legálního pobytu v jiném členském státě postačuje, aby se občan Unie nechal v jiném členském státě na několik měsíců zaměstnat nebo aby tam určitou dobu pobýval z jiného důvodu.¹⁶⁵

Z těchto důvodů spatřuji v rámci posuzované podmínky závažný nedostatek z hlediska požadavku legitimacy. Požadavek právní jistoty v tomto ohledu nepokládám za problematický, ponecháme-li stranou naprosté převrácení judikatury Soudního dvora, což právní jistotě obecně nikdy neprospívá. Dnes je již zřejmé, že má být respektován výklad přijatý v rozsudku *Metock*, v němž Soudní dvůr formuloval pravidla ohledně výkladů pojmů „doprovázet či následovat“ poměrně pregnančně, byť ve zjevném rozporu s vůlí zákonodárce.

Z hlediska vymezení okruhu oprávněných osob je však třeba se zabývat ještě jednou zásadní otázkou. Týkají se uvedená práva skutečně pouze rodinných příslušníků občana Unie, nebo je možné tato práva **odvodit i od občana státu ESVO?**

V případě občanů Švýcarska je vyřešení této otázky poměrně jednoduché, neboť čl. 1 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob zakotvuje právo na vstup i pro rodinné příslušníky občanů Švýcarska, přičemž potřebný příbuzenský vztah je podle čl. 3 této přílohy vymezen obdobně jako ve směrnici 2004/38.

V případě občanů Islandu, Lichtenštejnska a Norska se však situace zdá být poněkud složitější, neboť Smlouva EHP se vztahuje pouze na státní příslušníky uvedených tří států, nikoli na státní příslušníky třetích států.¹⁶⁶ Tato skutečnost však podle mého názoru znamená jen to, že občanům třetích států nemůže náležet právo vstupu samostatně, ale pouze odvozeně od práv občana některého z uvedených tří států, tedy stejně jako v případě práv odvozených od občana Unie.

¹⁶⁵ K možnosti obcházení vnitrostátních imigračních předpisů blíže viz KRÁL, Richard. Volný pohyb unijních pracovníků a přistěhovalectví jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí. In: *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 47 až 57. Srov. též COSTELLO, pozn. 135, s. 592.

¹⁶⁶ Srov. zejména čl. 1 bod 1) písm. b) rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

Lze tedy shrnout, že za občana Unie ve smyslu osoby, od níž mohou státní příslušníci třetích států, kteří jsou jejich rodinnými příslušníky, odvodit své právo na vstup na území členských států, je v této souvislosti třeba pokládat též občana některého ze států ESVO, byť v případě práv odvozených od občanů Švýcarska není právním základem směrnice 2004/38, ale příslušná mezinárodní smlouva, která však obsahuje velmi obdobnou úpravu.

Jaký je **obsah práv** rodinných příslušníků spadajících do působnosti směrnice 2004/38 z hlediska vstupu na území členského státu? Jak již bylo uvedeno výše, podle čl. 5 odst. 1 této směrnice mají rodinní příslušníci právo na vstup na území členských států, s čímž souvisí též právo na opuštění území členského státu zakotvené čl. 4 odst. 1 této směrnice, v obou případech na základě předložení platného cestovního pasu. Po těchto osobách sice mohou být požadována vstupní víza (v členských státech stojících mimo Schengen podle vnitrostátního práva), nicméně členské státy jsou povinny rodinným příslušníkům získání těchto víz usnadnit a vydat je bezplatně, zrychleným postupem a v nejkratší možné lhůtě.¹⁶⁷ Navíc, od případné vízové povinnosti jsou osvobozeni rodinní příslušníci s platnou pobytovou kartou ve smyslu čl. 10 směrnice 2004/38.¹⁶⁸ Lze tedy rovněž říci, že rodinní příslušníci mají právo na udělení vstupního víza.¹⁶⁹ Ostatně členské státy musí těmto osobám umožnit získání potřebných víz i přímo na svých hranicích.¹⁷⁰

Uvedené právo vstupu mají rodinní příslušníci občana Unie při přesunu do členského státu, kde tento občan Unie pobývá nebo kam se stěhuje. Jakmile již v tomto členském státě s uvedeným občanem Unie pobývají, náleží jim právo vstupu též na území všech ostatních členských států.¹⁷¹

Tato práva rodinných příslušníků mohou být omezena z **důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví**, a to za stejných podmínek jako v případě občanů

¹⁶⁷ Srov. čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

¹⁶⁸ Ačkoliv odkaz na čl. 10 směrnice 2004/38 není v dikci čl. 5 odst. 2 této směrnice výslovně uveden, z logiky věci může být osvobození od vízové povinnosti založeno pouze na pobytové kartě ve smyslu směrnice, tedy na pobytové kartě dokládající status rodinného příslušníka občana Unie. Pobytová karta vycházející z jiného titulu tedy nemůže být důvodem pro osvobození od vízové povinnosti, byť by její držitel zároveň byl rodinným příslušníkem občana Unie.

¹⁶⁹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 31. ledna 2006 ve věci C-503/03 *Komise v. Španělsko*, Sběrka rozhodnutí 2006, s. I-1097, bod 42.

¹⁷⁰ Srov. čl. 5 odst. 4 směrnice 2004/38. Viz též rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2002 ve věci C-459/99 *MRAX*, Sběrka rozhodnutí 2002, s. I-6591, bod 62.

¹⁷¹ Srov. znění čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38, které v případě práva na vstup neuvádí podmínku doprovázení či následování občana Unie. Navíc, možnost osvobození od vízové povinnosti na základě pobytové karty dle čl. 10 této směrnice zjevně předpokládá možnost využití práva na vstup i v jiném členském státě, než kde rodinný příslušník pobývá s občanem Unie.

Unie.¹⁷² I zde však lze říci, že možnosti členských států takové důvody identifikovat přímo na hranici či při posuzování žádosti o udělení víza jsou velmi omezené. Jakékoliv omezení těchto práv, tedy případné odepření vstupu nebo zamítnutí žádosti o udělení víza, musí podléhat soudnímu přezkumu.¹⁷³

Velmi důležité je, že dle čl. 35 směrnice 2004/38 mají členské státy možnost přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení či odnětí práv přiznaných touto směrnicí v případě **zneužití práv nebo podvodu**. Tato možnost je ostatně odrazem obecné zásady, že unijního práva není možné se dovolávat podvodně či zneužívajícím způsobem.¹⁷⁴ Za podvod je třeba pokládat klamavé jednání, v kontextu vstupu na území členských států tedy zejména padělání předkládaných dokumentů či uvádění nepravdivých skutečností. O zneužití práva se jedná tehdy, pokud bylo dodržení podmínek unijního práva dosaženo uměle a nebyl dosažen účel, který daná pravidla sledují.¹⁷⁵ V této souvislosti je však třeba upřesnit, že zneužití práva nelze spatřovat v účelovém využití svobody volného pohybu z důvodu získání odvozených práv vstupu a pobytu pro rodinné příslušníky. Dle judikatury Soudního dvora totiž není podstatné, jaký úmysl občana Unie k výkonu svobody volného pohybu vedl, pokud v této souvislosti vykonával nebo vykonává skutečnou a efektivní činnost.¹⁷⁶

Fakticky tedy odepření práv ze směrnice 2004/38 z důvodu zneužití práva připadá v úvahu jen v případě, že jsou fungovány skutečnosti rozhodné pro přiznání těchto práv. Krom možného fungování výkonu svobody volného pohybu osob, například fiktivního zaměstnání či pobytu v jiném členském státě, je významná zejména problematika účelových manželství či falešných prohlášení otcovství. Právě tímto způsobem totiž může státní příslušník třetího státu snadno získat právo vstupu či pobytu na území Unie, tudíž bude k těmto praktikám nezřídka docházet a mohou se rovněž stát předmětem organizovaného zločinu.¹⁷⁷

Přijetí vhodných opatření k odhalení podvodu a zneužívajícího jednání je na členských státech, byť z hlediska vstupu na území nemají příslušné orgány fakticky nijak velký prostor taková opatření realizovat, zvláště když je existence odvozených práv rodinného příslušníka

¹⁷² Viz kapitola III.1.1., s. 31 a 32.

¹⁷³ Srov. čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

¹⁷⁴ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. dubna 2006 ve věci C-456/04 *Agip Petroli*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-3395, bod 19.

¹⁷⁵ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2000 ve věci C-110/99 *Emsland-Stärke*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-11569, body 52 a 53.

¹⁷⁶ Srov. rozsudek *Akrich*, pozn. 154, bod 54 a 55.

¹⁷⁷ V této souvislosti viz *Cizinci ze západní Afriky zneužili migrační politiku státu* [online]. Praha: Policie ČR, ©2011. [Cit. 7. 1. 2013]. Dostupné na: <http://www.policie.cz/clanek/archiv-tiskovych-zprav-2011-cizinci-ze-zapadni-afriky-zneuzili-migracni-politiku-statu.aspx>.

občana Unie posuzována pouze na hraničním přechodu. V každém případě však jakákoliv opatření v tomto smyslu rovněž podléhají soudnímu přezkumu.

Lze tedy shrnout, že rodinní příslušníci občana Unie mají právo na vstup na území členských států, pokud doprovázejí či následují občana Unie pobývajícího v jiném členském státě, než jehož je tento občan Unie státním příslušníkem, nebo pokud s tímto občanem Unie po takovém předchozím skutečném pobytu pobývají v členském státě jeho původu. Stejně postavení mají též rodinní příslušníci občanů států ESVO. Nicméně, okruh takto oprávněných osob je značně rozšiřován judikaturou Soudního dvora. Možnosti omezení těchto práv rodinných příslušníků a související procesní práva jsou stejná jako v případě občanů Unie. Z hlediska požadavků právní jistoty a legitimacy lze spatřovat závažné nedostatky ve vymezení okruhu oprávněných osob, které jsou způsobeny judikaturou Soudního dvora. Naopak v obsahu práv rodinných příslušníků či v možnostech jejich omezení nedostatky z tohoto hlediska neshledávám.

III. 1. 3. 2. Občané Turecka

Příznivější postavení občanů Turecka v souvislosti se vstupem na území členských států vychází z čl. 41 odst. 1 Tureckého dodatkového protokolu, tzv. **klauzule standstill**. Toto pravidlo stanoví, že smluvní strany mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb. Soudní dvůr uvedené ustanovení vykládá tak, že členský stát nesmí přijímat vnitrostátní opatření, která by z pohledu svobody usazování či svobody volného pohybu služeb byla pro turecké státní příslušníky přísnější než opatření platná v tomto členském státě v době, kdy Turecký dodatkový protokol vstoupil v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu.¹⁷⁸ Tato povinnost členských států nezahrnuje jen samotný výkon svobody usazování nebo volného pohybu služeb, ale také podmínky prvního vstupu tureckého státního příslušníka na území členského státu za účelem jejich výkonu.¹⁷⁹

Tentýž výklad přiznal Soudní dvůr též čl. 13 rozhodnutí č. 1/80, který zakazuje nová omezení v oblasti volného pohybu pracovníků, a to včetně podmínek prvního vstupu na území

¹⁷⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2000 ve věci C-37/98 *Savas*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-2927, bod 69.

¹⁷⁹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2007 ve věci C-16/05 *Tum a Dari*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-7415, bod 63.

členských států.¹⁸⁰ Nicméně je v této souvislosti třeba upozornit, že toto rozšíření dopadů čl. 13 rozhodnutí č. 1/80 je v přímém rozporu s jeho výslovným zněním, neboť toto ustanovení hovoří o osobách, které na území členských států legálně pobývají a jsou zde zaměstnány. Uvedené ustanovení tedy podle mého názoru mělo dopadat pouze na podmínky přístupu k zaměstnání u osob již legálně pobývajících na území členských států, nikoli na vstup na území členských států za účelem výkonu závislé práce. Zde judikatura Soudního dvora opět naráží na požadavek legitimacy.

Co tyto skutečnosti v praxi znamenají pro podmínky vstupu občanů Turecka na území členských států? Co je **obsahem práv** dotčených osob? Předně je třeba zdůraznit, že uvedená ustanovení Tureckého dodatkového protokolu a rozhodnutí č. 1/80 nezakládají tureckým státním příslušníkům právo na vstup na území členských států ani žádná jiná hmotná práva, podmínky vstupu jsou i nadále upraveny vnitrostátními právními předpisy jednotlivých členských států.¹⁸¹ Státní příslušníci Turecka se proto nemohou na základě samotných těchto ustanovení domáhat jednodušších podmínek vstupu na území všech členských států nebo neaplikace vízové povinnosti. Tyto osoby se pouze mohou proti konkrétnímu členskému státu domáhat, aby vůči nim neaplikoval přísnější pravidla, ať už hmotná či procesní, než která v tomto členském státě platila při vstupu v platnost Tureckého dodatkového protokolu, resp. rozhodnutí č. 1/80 v tomto členském státě.¹⁸² Tento dopad se může v praxi týkat například samotné existence vízové povinnosti,¹⁸³ podmínek a postupů uplatňovaných v rámci řízení o udělení víza, výše souvisejících poplatků¹⁸⁴ i podmínek překračování hranic.

V této souvislosti je třeba doplnit, že judikatura Soudního dvora nevylučuje zavádění jakýchkoliv nových opatření. Členské státy mohou tureckým státním příslušníkům ukládat nové povinnosti, avšak jen pokud jsou přiměřené ve vztahu k obdobným povinnostem občanů Unie.¹⁸⁵ Tuto možnost tedy nelze uplatnit například na existenci vízové povinnosti, kterou občané Unie nemají.

Rovněž je třeba upřesnit **okruh oprávněných osob**. Nejsou jimi totiž všichni občané Turecka, ale pouze ti, kteří vykonávají nebo zamýšlejí vykonávat svobodu usazování, volný

¹⁸⁰ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2009 ve věci C-242/06 *Sahin*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-8465, body 62 až 65.

¹⁸¹ Srov. rozsudek *Tum a Dari*, pozn. 179, bod 54 a 55.

¹⁸² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2010 ve věci C-92/07 *Komise v. Nizozemsko*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-3683, bod 49.

¹⁸³ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. února 2009 ve věci C-228/06 *Soysal a Savatli*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-1031, body 51, 52 a 57.

¹⁸⁴ Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, pozn. 182, bod 50.

¹⁸⁵ Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, pozn. 182, body 62 a 63.

pohyb pracovníků nebo volný pohyb služeb v hostitelském členském státě. Pod volný pohyb služeb přitom spadají rovněž zaměstnanci společností, které jsou usazeny v Turecku a které poskytují služby ve členských státech.¹⁸⁶ V případě volného pohybu pracovníků navíc spadají do okruhu oprávněných osob také jejich rodinní příslušníci.

Nedávno byla v této souvislosti posuzována otázka, zda pod volný pohyb služeb spadá krom poskytování služeb v členských státech též přijímání služeb v těchto členských státech,¹⁸⁷ a to s ohledem na judikaturu Soudního dvora, která do svobody volného pohybu služeb řadí též svobodu příjemců služeb bez omezení se vydat do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba, přičemž i turisté se považují za příjemce služeb.¹⁸⁸ Soudní dvůr však jednoznačně rozhodl, že Turecký dodatkový protokol se nevztahuje na pasivní volný pohyb služeb.¹⁸⁹ Takový závěr je logický, neboť uvedenou judikaturu ke svobodě volného pohybu služeb ve smyslu SFEU nelze chápat izolovaně, ale je třeba ji vykládat v souvislosti s ostatními svobodami jednotného vnitřního trhu a s právy vyplývajících z občanství Unie, především s právem občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Jinými slovy, tuto judikaturu je třeba vnímat v souvislosti s tím, že mezi členskými státy nejsou dána žádná omezení volného pohybu osob, která by příjemcům služeb bránila vydat se podle svého uvážení za účelem čerpání služby do jiného členského státu. Mezi Evropskou unií a Tureckem však volný pohyb osob v tomto smyslu není zaveden. Státní příslušníci Turecka nemají právo na vstup na území členských států ani na volný pohyb v rámci Unie.

Pokud by naopak měl být volný pohyb služeb podle čl. 41 Tureckého dodatkového protokolu vykládán stejným způsobem jako tentýž pojem ve SFEU, tak by toto ustanovení svým výkladem *de facto* předpokládalo a suplovalo existenci práva na volný vstup a pohyb tureckých státních příslušníků na území Unie, ačkoliv Turecký dodatkový protokol ani jiné předpisy upravující přidružení mezi Evropskou unií a Tureckem takové právo nezavádějí. Tento výklad uvedeného ustanovení by tudíž byl v rozporu s účelem Tureckého dodatkového protokolu. Navíc by v takovém případě fakticky ztrácelo smysl omezení okruhu oprávněných osob na ty, kdož využívají svobodu usazování nebo volný pohyb služeb, neboť prakticky každá osoba je při cestě do členského státu potenciálním příjemcem služeb, ať už jde o prodej

¹⁸⁶ Srov. rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 183, bod 46.

¹⁸⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 24. září 2013 ve věci C-221/11 *Demirkan*, ECLI:EU:C:2013:583. V této souvislosti srov. též *TEZCAN-IDRIZ*, pozn. 96, s. 1631 až 1633.

¹⁸⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. února 2005 ve věci C-215/03 *Oulane*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-1215, bod 37.

¹⁸⁹ Srov. rozsudek *Demirkan*, pozn. 187, body 62 a 63.

potravin nebo nápojů, služby přepravní či jiné. Jinými slovy, uvedené ustanovení by se pak fakticky muselo vztahovat na každého občana Turecka cestujícího do některého členského státu, což jistě není účelem Tureckého dodatkového protokolu.

Lze tedy shrnout, že občané Turecka vykonávající nebo usilující o výkon aktivní hospodářské činnosti v Unii mohou mít vůči některým členským státům s ohledem na jejich právní úpravu platnou k rozhodnému dni právo na neuplatňování nově zavedených přísnějších opatření týkajících se vstupu na území, včetně vízové povinnosti. Není pochyb, že předmětná ustanovení Tureckého dodatkového protokolu i rozhodnutí č. 1/80 mají přímý účinek.¹⁹⁰

Případné právo na osvobození od vízové povinnosti však nelze zaměňovat s právem na udělení víza. Naopak, v takovém případě logicky udělení víza není ani na místě, jelikož daná osoba je při překračování hranic členského státu osvobozena od požadavku předložit platné vízum. Nositel uvedeného práva by se tedy podle mého názoru nemohl dovolat povinnosti členského státu udělit vízum, pouze povinnosti neuplatňovat vůči němu vízovou povinnost při posuzování podmínek pro překročení hranice členského státu. Tím je však nositel daného práva postaven do poměrně složité situace z hlediska praktického, neboť musí spoléhat na uznání svého práva příslušníky pohraniční stráže při hraniční kontrole podle předložených dokumentů týkajících se účelu cesty, aniž by před cestou na hranici mohl získat jakýkoliv oficiální doklad, kterým by byla existence uvedeného práva členským státem uznána. Tato situace s sebou nese výraznou právní nejistotu s nemalým rizikem zásadních negativních důsledků (odepření vstupu na území členského státu). Lze tudíž předpokládat, že značná část nositelů uvedeného práva dá přednost usilování o udělení víza před dovoláním se svého práva na neuplatnění vízové povinnosti.

Z hlediska právní jistoty tedy lze říct, že ačkoliv je obsah klauzule standstill poměrně jednoznačný, tak do pravidel pro vstup na území členských států zasahuje velmi nesystémově a přitom nestanoví žádné procesní záruky pro zajištění řádného uplatnění vyplývajících práv. Tím v praxi vytváří situaci značné právní nejistoty, jejíž vinou mohou být nositelé uvedených práv namísto lepšího postavení fakticky spíše poškozeni. Z hlediska legitimacy pokládám za závažný nedostatek extenzivní judikaturu Soudního dvora ke čl. 13 rozhodnutí č. 1/80, kterou byl proti jeho výslovnému znění rozšířen zákaz nových omezení pro první vstup na území členských států i na oblast volného pohybu pracovníků.

III. 2. Členské státy zapojené do Schengenu

V rámci Schengenu jsou pravidla pro překračování hranic zapojených členských států obsažena především v přímo použitelných předpisech unijního sekundárního práva. Klíčovým z nich je **Hraniční kodex**, jenž odráží příslušná ustanovení Prováděcí úmluvy.¹⁹¹ Hraniční kodex, stejně jako celé schengenské *acquis*, vychází z předpokladu, že při jednotných podmínkách pro překračování hranic zapojených členských států s jinými státy a při důsledném dohledu na jejich dodržování již nebude třeba dohlížet na překračování hranic mezi zapojenými členskými státy.

Přímo použitelný Hraniční kodex upravuje odděleně pravidla pro překračování obou typů hranic. **Vnitřní hranice**¹⁹² představují společné pozemní hranice zapojených členských států, včetně říčních a jezerních hranic, letiště členských států pro vnitřní lety, tedy lety uvnitř schengenského prostoru,¹⁹³ a námořní, říční a jezerní přístavy členských států pro pravidelná trajektová spojení mezi přístavy na území členských států bez zastavení v jakémkoliv přístavu mimo území členských států. **Vnějšími hranicemi** jsou pak všechny ostatní pozemní hranice zapojených členských států a jejich letiště i přístavy.¹⁹⁴ Je však třeba upřesnit, že za vnitřní hranice nelze považovat hranice členských států, které dosud nejsou do Schengenu plně zapojeny, neboť na tyto členské státy se dosud nevztahují pravidla týkající se překračování vnitřních hranic.¹⁹⁵ Veškeré hranice těchto členských států je tedy třeba pokládat za hranice vnější. Naopak, hranice členských států do Schengenu již plně zapojených se státy ESVO je třeba pokládat za vnitřní hranice.¹⁹⁶ Pravidla pro překračování vnějších i vnitřních hranic budou v této kapitole rozebrána odděleně.

Obecně lze říci, že Hraniční kodex obsahuje dvě skupiny pravidel, která však nemají stejný okruh působnosti. Zatímco procesní pravidla pro překračování hranic, mezi něž patří zejména pravidla týkající se provádění hraničních kontrol, dopadají na každé překročení hranic,¹⁹⁷ hmotná pravidla pro překračování hranic, tedy podmínky pro překračování hranic,

¹⁹⁰ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 2003 ve spojených věcech C-317/01 a C-369/01 *Abatay a další*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-12301, body 58 a 59.

¹⁹¹ Srov. bod 3 odůvodnění Hraničního kodexu.

¹⁹² Srov. čl. 2 odst. 1 Hraničního kodexu.

¹⁹³ Z této skutečnosti vyplývá také nutnost oddělit cestující z letů v rámci Schengenu od ostatních cestujících, ideálně formou samostatného letištního terminálu, srov. příloha VI bod 2.1.1 Hraničního kodexu.

¹⁹⁴ Srov. čl. 2 odst. 2 Hraničního kodexu.

¹⁹⁵ Viz kapitola II.5.6., s. 23.

¹⁹⁶ Viz kapitola II.5.4., s. 20.

¹⁹⁷ Srov. čl. 62 bod 1 a bod 2 písm. a) Smlouvy ES, který byl (následně přiřazeným) právním základem Prováděcí úmluvy, z níž Hraniční kodex plně vycházel, i samotného Hraničního kodexu.

dopadají pouze na překračování hranic za účelem krátkodobého pobytu, tedy pobytu nepřekračujícího tři měsíce. Schengenské *acquis* totiž sjednocuje jen některá obecná pravidla pro krátkodobé pobyty, obecná pravidla pro pobyty dlouhodobé jsou nadále ponechána na vnitrostátních právních řádech členských států.¹⁹⁸ Při překračování hranic za účelem dlouhodobého pobytu na území dotčeného členského státu se tedy použijí pravidla Hraničního kodexu týkající se způsobu provádění hraniční kontroly, podmínky pro překročení hranic však stanoví vnitrostátní právo.¹⁹⁹ Na tuto skutečnost upozorňuji zejména proto, že ji sám Hraniční kodex nezmiňuje, přestože je pro vymezení působnosti pravidel v něm obsažených poměrně zásadní.

Zároveň je na místě upřesnit, co je v kontextu schengenského *acquis* považováno za krátkodobý pobyt. Tato zásadní otázka totiž byla ještě donedávna velmi nejasná. Jednotlivé předpisy shodně hovořily o pobytu, jehož délka nepřesahuje tři měsíce během šestiměsíčního období.²⁰⁰ V praxi však nebyla uplatňována běžná pravidla pro počítání lhůt určených podle měsíců a **krátkodobý schengenský pobyt** byl chápán jako nejvýše 90 dnů za období 180 dnů.²⁰¹ Je velmi zářezující, že tuto skutečnost Hraniční kodex ani jiný předpis schengenského *acquis* po dlouhou dobu výslovně nezmiňovaly. Rozhodné období 180 dnů bylo dle rozsudku Soudního dvora ve věci *Bot* třeba počítat ode dne prvního vstupu do Schengenu,²⁰² kterým byl vůbec první vstup dané osoby do Schengenu i každý první vstup do Schengenu po uplynutí 180 dnů od předchozího prvního vstupu.²⁰³ Tento výklad zároveň znamenal, že bylo prakticky možné pobývat v Schengenu téměř šest měsíců v kuse, pokud tento pobyt spadal do dvou po sobě navazujících období 180 dnů, z nichž každé bylo zahájeno „prvním vstupem“.²⁰⁴

V této souvislosti není bez zajímavosti, že Soudní dvůr unijního zákonodárce výslovně vyzval, aby odpovídající ustanovení schengenského *acquis* změnil, pokud by byl toho názoru,

¹⁹⁸ Srov. čl. 62 bod 3 Smlouvy ES, který byl rovněž (následně přiřazeným) právním základem Prováděcí úmluvy, z níž Hraniční kodex plně vycházel, tudíž i právním základem Hraničního kodexu (byť toto ustanovení není v preambuli Hraničního kodexu výslovně zmíněno). Uvedené ustanovení nedávalo možnost zavést na unijní úrovni pravidla pro pobyty delší než tři měsíce. Podobně je konstruován i nástupce uvedeného ustanovení, čl. 77 SFEU. V této souvislosti srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. října 2006 ve věci C-241/05 *Bot*, Sběrka rozhodnutí 2006, s. I-9627, bod 37.

¹⁹⁹ Případně spolu s jinými předpisy unijního práva, například směrnici 2004/38.

²⁰⁰ Srov. čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu nebo čl. 1 Vízového kodexu ve znění účinném před 18. říjnem 2013.

²⁰¹ Viz např. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění a fungování malého pohraničního styku zavedeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1931/2006, kterým se stanoví pravidla pro malý pohraniční styk na vnějších pozemních hranicích členských států, KOM(2009) 383 v konečném znění, str. 3.

²⁰² Viz rozsudek *Bot*, pozn. 198, bod 24.

²⁰³ Viz rozsudek *Bot*, pozn. 198, bod 43.

²⁰⁴ Viz rozsudek *Bot*, pozn. 198, body 33 a 41. Dotčená osoba v praxi musela na konci prvního šestiměsíčního období Schengen na jeden den opustit a poté se znovu vrátit, přičemž tento návrat byl „prvním vstupem“.

že uvedený výklad nepřiměřeně zasahuje do pravidel pro pobyty delší než tři měsíce.²⁰⁵ V době po vydání tohoto rozsudku došlo k přijetí Vízového kodexu, který výslovně uvádí, že se vztahuje na pobyty nepřesahující tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období, navíc této dikci odpovídá též jeden z důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza.²⁰⁶ Tato dikce by tedy naznačovala změnu přístupu unijního zákonodárce ve smyslu výzvy Soudního dvora. Nicméně je třeba dodat, že v této souvislosti nebyly odpovídajícím způsobem novelizovány ostatní relevantní předpisy schengenského *acquis*, tedy zejména Hraniční kodex a nařízení č. 539/2001, jejichž znění zůstalo v té době nadále nejasné.²⁰⁷ Navíc nebyl zrušen ani změněn čl. 20 odst. 1 Prováděcí úmluvy, z něhož rozsudek ve věci *Bot* vycházel. I vzhledem k tomu, že se tento rozsudek týkal vstupu státního příslušníka třetího státu, který nepodléhal vízové povinnosti, nebylo dle mého názoru možné mít za to, že přijetím Vízového kodexu došlo k obecné změně způsobu počítání dob pro krátkodobý schengenský pobyt, jelikož taková změna by musela být promítnuta rovněž do všech relevantních předpisů schengenského *acquis*, které je třeba v tomto ohledu vykládat a aplikovat jednotně. Výslovné znění Vízového kodexu však zjevně neumožňuje toto počítání dob aplikovat na vstup státního příslušníka třetího státu, který vízové povinnosti podléhá, v jehož případě by tedy měla být zkoumána doba pobytu vždy v předcházejícím šestiměsíčním období (zpětně ode dne zamýšleného vstupu či zahájení platnosti požadovaného víza). Fakticky tedy byl vytvořen jíný způsob počítání doby krátkodobého schengenského pobytu u „vízových“ a „nevízových“ občanů třetích států.²⁰⁸

Teprve s účinností od 18. října 2013 je v relevantních předpisech jednotně stanoveno, že krátkodobý schengenský pobyt je třeba chápat jako 90 dnů během jakéhokoliv období 180 dnů, čímž se rozumí období 180 dní bezprostředně předcházející každému dni (zamýšleného) pobytu.²⁰⁹ Je jistě pozitivní, že k tomuto vyjasnění a sjednocení způsobu výpočtu doby pobytu konečně došlo, přesto je zarážející, že se tak stalo až po dlouhé době platnosti relevantních předpisů a více než sedm let po výslovné výzvě ze strany Soudního dvora ve věci *Bot*.

Jak již bylo uvedeno výše, na členské státy, jež dosud nejsou do Schengenu zapojeny plně, se v zásadě vztahují všechna pravidla pro překračování vnějších hranic, avšak nejsou pro ně závazná pravidla týkající se překračování hranic vnitřních.²¹⁰ Je však třeba dodat, že toto

²⁰⁵ Viz rozsudek *Bot*, pozn. 198, bod 42.

²⁰⁶ Viz čl. 1 odst. 1 a čl. 32 odst. 1 písm. a) bod vi) Vízového kodexu.

²⁰⁷ Viz čl. 1 odst. 2 nařízení č. 539/2001 a čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu ve znění účinném do 18. října 2013.

²⁰⁸ V této souvislosti srov. čl. 20 odst. 1 a čl. 21 odst. 1 Prováděcí úmluvy ve znění účinném do 18. října 2013.

²⁰⁹ Srov. čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu.

²¹⁰ Viz kapitola II.5.6., s. 23.

rozlišení nemusí být v případě některých předpisů či jejich ustanovení vždy jednoznačné a intuitivní.²¹¹ Pro následující kapitolu proto platí, že se popsaná pravidla v plném rozsahu vztahují i na členské státy, které dosud do Schengenu plně zapojeny nejsou, nebude-li výslovně uvedeno jinak.

Nelze rovněž opomenout, že v rámci Schengenu je třeba respektovat veškerá práva, která určitým kategoriím osob náleží na základě úpravy platné v celé Unii, jak byla popsána v předchozí kapitole. Ze schengenského *acquis* tedy nemohou vyplývat méně příznivé podmínky pro vstup na území členských států. Na tuto skutečnost ostatně výslovně pamatuje i Hraniční kodex.²¹² V praxi se jedná zejména o práva občanů Unie a států ESVO a především jejich rodinných příslušníků.

Již v základních konturách schengenského *acquis* jsou tedy patrné závažné nedostatky z hlediska právní jistoty týkající se přesného počítání doby krátkodobého schengenského pobytu a různého způsobu počítání této doby v případě pobytu vízového a bezvízového, které však byly naštěstí v nedávné době napraveny. Přesto pokládám za neobhájitelné, že unijní zákonodárce tento problém sám vytvořil a poté dlouho neřešil, ačkoliv si jej musel být dobře vědom. Z hlediska požadavku legitimacy v základním nastavení schengenského *acquis* obtíže neshledávám.

V rámci této kapitoly budu členské státy zapojené do Schengenu nadále označovat již pouze jako „členské státy“, v souladu s terminologií schengenského *acquis*.

III. 2. 1. Překračování vnějších hranic

Vnější hranice je podle čl. 4 odst. 1 Hraničního kodexu možné překračovat pouze na vyznačených hraničních přechodech a během stanovené provozní doby. Z tohoto pravidla je dáno pouze několik marginálních výjimek, jimiž se pro účely této práce není třeba podrobněji zabývat.²¹³ K zajištění, aby nedocházelo k překračování vnějších hranic jiným způsobem, slouží zejména ostraha vnějších hranic a spolupráce členských států při jejím provádění,²¹⁴

²¹¹ Jako obecnou pomůcku lze uvést, že schengenské *acquis* je pro uvedené státy vždy závazné, pokud není ve vztahu ke konkrétnímu předpisu či jeho ustanovením odkazováno na ustanovení jednotlivých aktů o podmínkách přistoupení, zejména v odůvodnění dotčeného předpisu.

²¹² Srov. čl. 3 Hraničního kodexu.

²¹³ Viz čl. 4 odst. 2 Hraničního kodexu.

²¹⁴ Viz čl. 12 a 14 až 17 Hraničního kodexu.

jakož i dostatečně účinné sankce, které mají v této souvislosti stanovit vnitrostátní právní předpisy členských států.²¹⁵

Při překračování vnějších hranic podléhají všechny osoby **hraniční kontrole**, kterou provádějí příslušníci pohraniční stráže.²¹⁶ Jedinou výjimku představují hlavy států a členové jejich delegací.²¹⁷

Hraniční kodex přitom rozlišuje mezi režimem kontrol, kterým podléhají občané Unie a jiné osoby požívající unijního práva volného pohybu, od režimu státních příslušníků třetích států. Pravidla pro překračování vnějších hranic je proto třeba nejprve rozebrat zvláště ve vztahu k těmto kategoriím osob. Následně budou rozebrány jednotlivé výjimky z těchto pravidel, které se týkají malého pohraničního styku, různých kategorií osob se zvláštním postavením, občanů Turecka, rodinných příslušníků občanů Unie nebo též kvalifikovaných pracovníků.

III. 2. 1. 1. Občané Unie

Osoby, které požívají unijního práva volného pohybu, podléhají podle čl. 7 odst. 2 Hraničního kodexu pouze **minimální kontrole**. Není pochyb o tom, že mezi tyto osoby patří také občané Unie, tedy občané všech členských států, nejen pouze členských států zapojených do Schengenu.²¹⁸

Minimální kontrola má sloužit toliko ke zjištění totožnosti na základě předložení cestovního dokladu. Občanu Unie v tomto ohledu postačuje jakýkoli platný doklad totožnosti, případně jiný doklad, na jehož základě lze totožnost prokázat.²¹⁹ V zásadě by tedy mělo dojít pouze k rychlému ověření platnosti předkládaného dokladu a k ověření, zda je daná osoba skutečně jeho držitelem, včetně ověření výskytu známek pozměnění nebo padělání, případně nahlédnutí do databází obsahujících informace o odcizených, neoprávněně užívaných, ztracených či neplatných dokladech.²²⁰

²¹⁵ Viz čl. 4 odst. 3 Hraničního kodexu.

²¹⁶ Srov. čl. 7 odst. 1 Hraničního kodexu. Hraniční kontroly jsou prováděny podle pravidel uvedených v čl. 7 a násl. Hraničního kodexu, s využitím Zvláštních pravidel pro různé druhy hranic a různé dopravní prostředky používané k překračování vnějších hranic členských států (čl. 18 ve spojení s přílohou VI Hraničního kodexu) a Zvláštních pravidel pro určité kategorie osob (čl. 19 ve spojení s přílohou VII Hraničního kodexu).

²¹⁷ Viz kapitola III.2.1.3.5., s. 82.

²¹⁸ Viz čl. 2 odst. 5 písm. a) Hraničního kodexu.

²¹⁹ Srov. čl. 5 odst. 1 a 4 směrnice 2004/38.

²²⁰ Srov. čl. 7 odst. 2 první pododstavec Hraničního kodexu.

Příslušníci pohraniční stráže mohou zároveň – avšak nikoli systematicky – nahlížet do příslušných databází za účelem ověření, zda daná osoba nepředstavuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, mezinárodní vztahy členských států nebo veřejné zdraví.²²¹ Hraniční kodex nicméně zároveň uvádí, že důsledky tohoto nahlížení nesmí ohrozit právo vstupu občanů Unie stanovené směrnicí 2004/38.²²² Toto ustanovení tedy otevírá otázku, jaké důsledky mohou případně příslušníci pohraniční stráže ze zjištění v relevantních databázích vyvodit. V této souvislosti není bez zajímavosti, že Hraniční kodex výslovně zmiňuje možnost odepření vstupu jen v případě státního příslušníka třetího státu,²²³ zatímco např. český cizinecký zákon počítá i s možností odepřít vstup občanu Unie.²²⁴ Za této situace se nabízí otázka, zda odepření vstupu, tedy překročení vnější hranice, občanu Unie, není v rozporu s unijním právem.

Domnívám se, že Hraniční kodex nezamýšlel vyloučit možnost odepřít vstup občanu Unie. V této souvislosti totiž nelze opomenout, že při překračování vnějších hranic dotčená osoba vstupuje nejen do Schengenu, ale rovněž na území konkrétního členského státu. Právo občana Unie na vstup na území členského státu zakotvené směrnicí 2004/38 přitom není bezpodmínečné, ale může být omezeno z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.²²⁵ Ostatně dle čl. 72 SFEU se Hlava V SFEU obsahující právní základ pro přijímání opatření v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva, mezi něž patří též Hraniční kodex, nedotýká výkonu odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a ochranu vnitřní bezpečnosti. Tyto úkoly by však členské státy nemohly plnit, pokud by neměly možnost odepřít vstup občanu Unie, který skýtá riziko narušení uvedených hodnot. Konečně, pokud by orgány členského státu nemohly odmítnout překročení vnější hranice občanu Unie, pak by zcela ztrácela smysl výše zmíněná možnost nahlízet při hraniční kontrole do relevantních databází, neboť možnost odepřít dané osobě vstup je prakticky jediným opatřením, které by v návaznosti na závažnost informací získaných touto cestou příslušníky pohraniční stráže mohlo připadat v úvahu.

Z těchto důvodů podle mého názoru nelze mít za to, že by Hraniční kodex zakazoval odmítnout vstup občanu Unie. Požadavek, že nahlížení do relevantních databází nesmí ohrozit

²²¹ Viz čl. 7 odst. 2 třetí pododstavec Hraničního kodexu.

²²² Viz čl. 7 odst. 2 čtvrtý pododstavec Hraničního kodexu.

²²³ Srov. čl. 13 Hraničního kodexu.

²²⁴ Viz § 9 odst. 3 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „cizinecký zákon“). Vzhledem k tomu, že všechny pozemní hranice České republiky jsou vnitřními hranicemi, je tato možnost, ponecháme-li stranou možnost dočasného znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích, v praxi využitelná jen na mezinárodních letištích u letů z letišť mimo Schengen.

²²⁵ Viz kapitola VI směrnice 2004/38.

právo vstupu občana Unie zaručené směrnicí 2004/38, je proto třeba číst v tom smyslu, že tímto postupem nesmí být občan Unie při překračování hranic nadměrně zdržován a že jakákoliv opatření přijatá v důsledku nahlížení do těchto databází mohou být přijímána pouze v souladu s pravidly směrnice 2004/38, tedy zejména při dodržení zásady přiměřenosti, přičemž případné rozhodnutí o odepření vstupu občana Unie musí být řádně odůvodněno a podléhat soudnímu přezkumu.²²⁶ Stejně tak je dle mého názoru možné odepřít vstup občanu Unie, pokud lze hrozbu pro některý z chráněných veřejných zájmů dovodit z jeho chování na hraničním přechodu či v jeho bezprostřední blízkosti.

Z hlediska právní jistoty pokládám za problematické, že Hraniční kodex neobsahuje jasné vymezení možnosti odepřít vstup i občanu Unie, případně naopak jasný zákaz takového kroku. Stran legitimacy neshledávám v postavení občanů Unie žádné nedostatky.

III. 2. 1. 2. Občané států ESVO

Jak již bylo popsáno výše, občané států ESVO požívají práva vstupu na území členských států za naprosto stejných podmínek jako občané Unie.²²⁷ Občané států ESVO tedy rovněž požívají práva volného pohybu ve smyslu čl. 7 odst. 2 Hraničního kodexu a pro jejich překračování vnějších hranic členských států platí stejná pravidla, která v tomto ohledu platí pro občany Unie,²²⁸ tudíž lze uplatnit stejný závěr i pro požadavky právní jistoty a legitimacy.

III. 2. 1. 3. Občané třetích států

Státní příslušníci třetích států jsou při překračování vnějších hranic podle čl. 7 odst. 3 Hraničního kodexu zásadně podrobeni **důkladné kontrole**. Při vstupu tato kontrola sestává z prověření podmínek vstupu a souvisejících dokladů povolujících pobyt a výkon pracovní činnosti.²²⁹ Součástí kontroly by mělo být též prověření, zda cestovní či jiné doklady nenesou známky pozměnění či padělání. Jak již bylo uvedeno výše, Hraniční kodex upravuje pouze podmínky pro vstup za účelem krátkodobého schengenského pobytu, podmínky pro vstup za účelem dlouhodobého pobytu stanoví vnitrostátní právo každého členského státu, samozřejmě

²²⁶ Srov. čl. 27 odst. 2, čl. 30 odst. 2 a čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

²²⁷ Viz kapitola III.1.2., s. 33 a 34.

²²⁸ Viz čl. 2 odst. 5 písm. b) Hraničního kodexu.

pokud daná osoba při překračování vnějších hranic vstupuje přímo na území tohoto členského státu. I v takovém případě je však třeba provést důkladnou kontrolu relevantních dokladů.

Při překračování vnějších hranic, tedy pokud jsou splněny potřebné podmínky a daná osoba vstupuje na území členských států nebo toto území opouští, je cestovní doklad státního příslušníka třetího státu vždy opatřen otiskem razítka, který je důležitý pro dokumentaci pohybu dané osoby přes vnější hranice a doby strávené uvnitř Schengenu.²³⁰

Pro vstup státního příslušníka třetího státu za účelem krátkodobého schengenského pobytu stanoví Hraniční kodex následující **podmínky vstupu**:²³¹

- má platný cestovní doklad nebo doklady, jež ho opravňují k překročení hranice,
- má platné vízum, pokud podléhá vízové povinnosti podle nařízení č. 539/2001, ledaže je držitelem platného povolení k pobytu nebo dlouhodobého víza,
- zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu²³² a má zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jeho přijetí, nebo je schopen si tyto prostředky legálním způsobem opatřit,²³³
- není osobou vedenou v SIS, jíž má být odepřen vstup,
- není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli z členských států, zejména není osobou, jíž má být dle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

V této souvislosti je třeba blíže rozebrat, kterým členským státem musí být vystaveno vízum dle nařízení č. 539/2001, povolení k pobytu či dlouhodobé vízum, aby tímto dokladem byla naplněna odpovídající podmínka vstupu. Hraniční kodex totiž tuto podmínku nijak blíže nerozvádí. Je zřejmé, že se nemůže jednat o doklady vystavené členskými státy, které stojí

²²⁹ Srov. čl. 7 odst. 3 písm. a) Hraničního kodexu.

²³⁰ Srov. čl. 10 Hraničního kodexu.

²³¹ Viz čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu.

²³² Za tímto účelem může příslušník pohraniční stráže dle čl. 5 odst. 2 Hraničního kodexu požadovat předložení některého z podkladů uvedených příkladmo v příloze I Hraničního kodexu v závislosti na účelu cesty. Může se jednat například o pozvání, zpáteční jízdenky či letenky, potvrzení o zápisu u vzdělávacího zařízení nebo doklad o zajištění ubytování.

²³³ Prostředky na obživu je dle čl. 5 odst. 3 Hraničního kodexu třeba posuzovat ve vztahu k délce a účelu pobytu a vzhledem k průměrným cenám. Členské státy v tomto ohledu stanoví referenční částky. Státní příslušník třetího státu může dostatečné prostředky na obživu prokázat pomocí hotovosti, cestovních šeků či kreditních

zcela mimo Schengen, jelikož na tyto členské státy se Hraniční kodex vůbec nevztahuje. Mají však potřebný účinek doklady vystavené členskými státy, jež zatím nejsou do Schengenu zapojeny plně, avšak schengenské *acquis* částečně provádějí? Tato otázka se nabízí zejména proto, že pro uvedené členské státy je již závazné odpovídající ustanovení Hraničního kodexu stanovící podmínky vstupu²³⁴ i zmiňované nařízení č. 539/2001,²³⁵ zatímco Vízový kodex pro ně dosud závazný není.²³⁶

V případě dlouhodobých víz předpis unijního práva, který tuto možnost do Hraničního kodexu vložil, výslovně uvádí, že se na členské státy do Schengenu dosud plně nezapojené nevztahuje.²³⁷ V případě víza pro krátkodobý schengenský pobyt ani povolení k pobytu však relevantní předpisy výslovnou odpověď neposkytují. Podle mého názoru ji však lze odvodit z účelu posuzované normy, kterým je oprostít od vízové povinnosti osoby, které již mají jiný titul ke vstupu a pobytu na relevantní území. Je proto zřejmé, že povolení k pobytu či vízum platné např. pro území Bulharska, které stojí mimo vnější hranice Schengenu, nelze pokládat za titul opravňující ke vstupu na území plně zapojených členských států bez víza, ale osvobozuje od vízové povinnosti pouze pro účely vstupu na území toho členského státu, na jehož území jsou platné. Z hlediska plnění podmínek stanovených Hraničním kodexem pro překračování vnějších hranic Schengenu jsou tedy relevantní jen doklady vystavené orgány některého z členských států plně zapojených do Schengenu, mezi něž je pro tyto účely třeba počítat i státy ESVO. V každém případě nedostatek výslovného vymezení této skutečnosti přímo v Hraničním kodexu může vzbuzovat nežádoucí pochybnosti.

Hraniční kodex obsahuje několik výjimek pro osoby, jež některé z podmínek vstupu nesplňují. Osobám, které mají oprávnění k dlouhodobému pobytu na území jiného členského státu, než jehož vnější hranice zamýšlejí překročit, má být při nesplnění některé z posledních tří uvedených podmínek povolen vstup na území ostatních členských států za účelem průjezdu na území daného členského státu.²³⁸ Osobám, které nesplňují podmínku platného víza, může

karet, případně sponzorským prohlášením či zárukou hostitele, v závislosti na vnitrostátní právní úpravě dotčeného členského státu.

²³⁴ Viz např. bod 8 dvacátá osmá odrážka přílohy II Aktu o podmínkách přistoupení Chorvatské republiky a o úpravách Smlouvy o Evropské unii, Smlouvy o fungování Evropské unie a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

²³⁵ Viz kapitola III.2.1.3.1., s. 61 a 62.

²³⁶ Viz kapitola III.2.1.3.2., s. 68.

²³⁷ Viz body 18 a 19 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010, kterým se mění Úmluva k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006, pokud jde o pohyb osob s dlouhodobým vízem.

²³⁸ Vstup za účelem průjezdu lze odepřít, pokud je daná osoba uvedena na vnitrostátním seznamu osob pro účely odepření vstupu či průjezdu. Srov. čl. 5 odst. 4 písm. a) Hraničního kodexu. Tento postup se však netýká držitelů

být povolen vstup, pokud je jim výjimečně toto vízum uděleno na vnější hranici.²³⁹ Konečně, osobám, které nesplňují jednu či více z uvedených podmínek vstupu, může členský stát povolit vstup pouze na své území z důvodů humanitárních, národního zájmu či mezinárodních závazků.²⁴⁰

Občanům třetích států, kteří kteroukoliv z těchto podmínek nesplňují a kteří nespádají pod žádnou z uvedených výjimek, musí být **odepřen vstup** na území členských států, a to na základě odůvodněného rozhodnutí, proti němuž lze podat odvolání v souladu s vnitrostátními právními předpisy dotčeného členského státu.²⁴¹

Nejzajímavější a též nejvíce komplikovanou podmínkou v tomto ohledu je podmínka mít pro krátkodobé schengenské pobyty platné vízum. Díky postupující unijní integraci v této oblasti jsou již na unijní úrovni zavedena podrobná a jednotná pravidla pro uplatňování vízové povinnosti i pro vydávání těchto víz. Oba soubory pravidel je proto třeba důkladněji rozebrat.

III. 2. 1. 3. 1. Kdo musí mít vízum?

Uplatňování vízové povinnosti pro krátkodobé schengenské pobyty upravuje nařízení č. 539/2001, které obsahuje ve své příloze I tzv. „**černý seznam**“ třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, a v příloze II tzv. „**bílý seznam**“ třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti pro krátkodobé schengenské pobyty osvobozeni.²⁴² Státní příslušníci některého ze států na černém seznamu mohou být od vízové povinnosti obecně osvobozeni jen ve specifických situacích.²⁴³ Toto nařízení se

povolení k dlouhodobému pobytu vydanému členským státem, který dosud není do Schengenu plně zapojen, viz bod 29 odůvodnění Hraničního kodexu.

²³⁹ Srov. čl. 5 odst. 4 písm. b) Hraničního kodexu. Vízum na vnějších hranicích lze udělit za podmínek čl. 35 a 36 Vízového kodexu, podrobněji viz kapitola III.2.1.3.2., s. 71 a 72.

²⁴⁰ Srov. čl. 5 odst. 4 písm. c) Hraničního kodexu. Pokud má dotčená osoba záznam v SISu pro účely odepření vstupu, je třeba o využití tohoto postupu informovat ostatní členské státy.

²⁴¹ Rozhodnutí je dotčené osobě oznamováno prostřednictvím standardizovaného formuláře, odepření vstupu je zároveň vyznačeno do jejího cestovního dokladu. Viz čl. 13 a příloha V Hraničního kodexu.

²⁴² Srov. čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 539/2001.

²⁴³ Viz čl. 1 odst. 2 druhý pododstavec nařízení č. 539/2001, výjimky se týkají držitelů povolení pro malý pohraniční styk, žáků v rámci školního zájezdu a osob s přiznaným postavením uprchlíka, osob bez státní příslušnosti a jiných osob, které nemají státní příslušnost žádné země, mají bydliště v některém členském státě a jsou držiteli cestovního dokladu vydaného tímto členským státem.

v plném rozsahu vztahuje také na členské státy, které do Schengenu dosud nejsou plně zapojeny.²⁴⁴

Členské státy tedy již nemohou zavádět obecnou vízovou povinnost pro třetí státy samy a dle svého uvážení. Zůstává jim toliko možnost učinit některé výjimky uvedené v čl. 4 nařízení č. 539/2001. Výjimku jak z vízové povinnosti tak z osvobození od vízové povinnosti mohou členské státy přijmout pro:²⁴⁵

- držitele diplomatických, služebních, úředních nebo zvláštních pasů,
- členy civilních leteckých a námořních posádek při plnění jejich povinností,
- členy civilních námořních posádek, kteří vystupují na břeh a jsou držiteli průkazu totožnosti námořníka
- posádky a členy nouzových nebo záchranných misí v případě katastrofy nebo nehody,
- členy civilních posádek lodí plavících se v mezinárodních vnitrozemských vodách,
- držitele cestovních dokladů vydaných mezinárodními mezivládními organizacemi, jejichž členem je alespoň jeden členský stát, nebo jinými subjekty, které dotčené členské státy uznaly za subjekty mezinárodního práva, zaměstnancům těchto organizací nebo subjektů.

Členské státy mohou rovněž učinit výjimku z vízové povinnosti pro určité specifické kategorie osob²⁴⁶ a výjimku z osvobození od vízové povinnosti pro osoby, které během svého pobytu vykonávají výdělečnou činnost.²⁴⁷

Ačkoliv je dikce nařízení č. 539/2001 jednoznačná a poměrně nekomplikovaná, nabízí se v této souvislosti rovněž několik zajímavých problematických aspektů, kterým je třeba se podrobněji věnovat.

V prvé řadě nelze opomenout **mechanismus reciprocity** proti případnému zavedení víz třetím státem vůči některému z členských států. Jelikož nařízení č. 539/2001 vylučuje možnost recipročního zavedení obecné vízové povinnosti dotčeným členským státem, takže má tento členský stát možnost toliko využít některou z výše uvedených výjimek, jsou členské

²⁴⁴ Viz bod 8 jedenáctá odrážka přílohy II Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie.

²⁴⁵ Viz čl. 4 odst. 1 nařízení č. 539/2001.

²⁴⁶ Viz čl. 4 odst. 2 nařízení č. 539/2001.

²⁴⁷ Viz čl. 4 odst. 3 nařízení č. 539/2001.

státy ochuzeny o jeden z významných nástrojů své zahraniční politiky. Proto musí nařízení č. 539/2001 logicky obsahovat určitý mechanismus reciprocity na unijní úrovni. Takový mechanismus byl v tomto nařízení obsažen již při jeho přijetí. Čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 tehdy stanovil, že v případě zavedení vízové povinnosti třetím státem uvedeným na „bílém seznamu“ vůči členskému státu mohl dotčený členský stát tuto skutečnost oznámit Komisi a Radě, přičemž 30 dní po tomto oznámení následovalo automaticky prozatímní zavedení vízové povinnosti vůči danému třetímu státu ze strany všech členských států, ledaže mezitím Rada kvalifikovanou většinou rozhodla jinak.²⁴⁸ Tento mechanismus byl bezpochyby velmi účinný a mohl adekvátním způsobem hájit v oblasti vízové politiky zájmy členských států i Unie jako celku.

Po přistoupení deseti nových členských států v roce 2004 však došlo k novelizaci nařízení č. 539/2001, jíž byl uvedený mechanismus reciprocity výrazně oslaben v neprospěch členských států. Členské státy byly nově povinny oznámit zavedení vízové povinnosti třetím státem (dříve se jednalo jen o možnost, tedy členský stát mohl s ohledem na své zájmy zvážit, zda účinný mechanismus reakce spustí), nicméně po tomto oznámení již nenásledovalo automatické zavedení vízové povinnosti všemi členskými státy, aktivovala se toliko povinnost Komise činit kroky k obnovení bezvízového styku a povinnost Komise předložit zprávu Radě, s níž mohl být spojen návrh stanovující dočasné zavedení vízové povinnosti pro státní příslušníky daného třetího státu. Zatímco předtím bylo tedy prozatímní zavedení reciproční vízové povinnosti fakticky v dispozici dotčeného členského státu a Rady, nově tento nástroj zůstal primárně v rukou Komise a záleželo jen na jejím uvážení, zda jeho použití navrhne či nikoli.²⁴⁹ Bez takového návrhu přitom k zavedení reciproční vízové povinnosti nemohlo nikdy dojít.²⁵⁰

Nabízela se proto otázka, zda upravené znění nařízení č. 539/2001 a mechanismu reciprocity dostatečně hájilo zájmy členských států, tedy zda jim poskytovalo adekvátní náhradu za nástroj zahraniční politiky, o nějž je sjednocením uplatňování vízové povinnosti na unijní úrovni připravilo. Podle mého názoru uvedenou podobu mechanismu reciprocity v tomto ohledu rozhodně nebylo možné považovat za adekvátní. Jeho neúčinnost ostatně dokládá více než čtyři roky²⁵¹ trvající vízová povinnost zavedená Kanadou pro občany České

²⁴⁸ Srov. čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 ve znění účinném do 25. června 2005, tedy před přijetím nařízení Rady (ES) č. 851/2005 ze dne 2. června 2005.

²⁴⁹ Srov. čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001 ve znění účinném před 9. lednem 2014.

²⁵⁰ Právo iniciovat změnu příloh nařízení č. 539/2001 totiž náleží rovněž Komisi.

²⁵¹ Kanada zavedla vízovou povinnost pro české občany s účinností od 14. července 2009 a k jejímu zrušení došlo teprve 14. listopadu 2013.

republiky, aniž by Komise navrhla přijetí jakéhokoliv konkrétního protiopatření.²⁵² Nicméně, členské státy neměly mnoho možností, jak se vůči tomuto mechanismu bránit. Případná žaloba na neplatnost předmětné novely nařízení č. 539/2001 by bývala musela být podána ve lhůtě dvou měsíců od jejího zveřejnění, k čemuž nedošlo. Platnost uvedené podoby mechanismu tedy již nebylo možné zpochybnit.²⁵³ Zůstala pouze možnost podat žalobu na nečinnost Komise podle čl. 265 SFEU, pokud tato ani po delší době nepředloží návrh na dočasné zavedení vízové povinnosti vůči danému třetímu státu. Šance takové žaloby na úspěch by však byla spíše minimální, když povinnost Komise návrh podat nelze z dikce nařízení č. 539/2001 nijak dovodit. Sama Komise je navíc přesvědčena, že ani není možné, aby byla k podávání návrhů v této oblasti vázána.²⁵⁴

Od 9. ledna 2014 je účinná nová podoba mechanismu reciprocity, jejíž fungování je však velmi složité.²⁵⁵ Členský stát je stále povinen zavedení vízové povinnosti třetím státem oznámit, přičemž od publikace této skutečnosti v Úředním věstníku se odvíjejí další kroky. Komise jednak bezodkladně vstoupí do jednání s dotčeným třetím státem za účelem obnovení bezvízového styku a poté je povinna situaci každých šest měsíců vyhodnotit, přičemž na základě žádosti dotčeného členského státu nebo z vlastní iniciativy může přijmout prováděcí akt, kterým se dočasně pozastaví osvobození určitých kategorií státních příslušníků dotčené třetí země od vízové povinnosti.²⁵⁶ Nicméně pokud ani do dvou let nedojde ke zrušení vízové povinnosti dotčeným třetím státem, je Komise povinna přijmout akt v přenesené pravomoci, kterým je na rok dočasně pozastaveno osvobození od vízové povinnosti pro všechny státní příslušníky tohoto třetího státu. Komise má rovněž možnost v rámci řádného legislativního

²⁵² Srov. též KOUKAL, Michal. Vybrané aspekty společné vízové politiky Evropské unie. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 146 a 147.

²⁵³ Otázkou platnosti předpisů sekundárního práva Unie se sice může Soudní dvůr podle čl. 267 SFEU zabývat i v rámci řízení o předběžné otázce, nicméně platnost stávajícího mechanismu reciprocity může jen stěží být podstatná pro spor před soudem některého z členských států. Tato možnost by mohla připadat v úvahu v zásadě jen tehdy, pokud by členský stát porušil pravidla nařízení č. 539/2001 a zavedl jednostranně obecnou vízovou povinnost a pokud by tento postup byl napaden před soudy tohoto členského státu. I za této situace by se však Soudní dvůr nejspíš odmítl otázkou platnosti mechanismu reciprocity zabývat, neboť členské státy měly možnost podat žalobu na neplatnost dle čl. 263 SFEU. Podrobněji k možnosti napadat platnost ustanovení sekundárního práva Unie viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 2009 ve věci C-343/07 *Bavaria a Bavaria Italia*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-5491, body 38 a 39 a citovaná judikatura.

²⁵⁴ Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, KOM(2011) 290 v konečném znění, str. 9, poslední odstavec – byť Komise uvádí pouze tvrzení bez jakékoliv argumentace.

²⁵⁵ Viz čl. 1 odst. 4 nařízení č. 539/2001.

²⁵⁶ Prováděcí akt je přijímán přezkumným postupem podle čl. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

procesu kdykoliv navrhnout změnu příloh nařízení č. 539/2001, tedy přeřazení dotčené třetí země z „bílého seznamu“ na „černý seznam“.

Aktuální podoba mechanismu reciprocity tedy sice není tak efektivní jako prvotní verze, avšak představuje výrazné zlepšení oproti předchozímu znění. Komisi zůstává možnost uvážení, zda iniciuje okamžitá protipatření, ale při dlouhém trvání vízové nereciprocity je již povinna efektivně zakročit. Komise však s novou podobou mechanismu reciprocity zjevně není spokojena, neboť se u Soudního dvora domáhá neplatnosti dotčené novely.²⁵⁷ Lze proto očekávat, že i když tento mechanismus zůstane v platnosti, bude docházet k dalším sporům stran jeho výkladu. Skutečnou efektivitu nového mechanismu reciprocity tedy zřejmě prověří teprve první složitější případ jeho aplikace.

Novinkou je též možnost **dočasného pozastavení osvobození od vízové povinnosti**, o němž může rozhodnout Komise na základě oznámení členského státu, které indikuje negativní imigrační trendy ze strany státních příslušníků některého z třetích států na bílém seznamu.²⁵⁸ Dočasné pozastavení platí na dobu šesti měsíců.

Dále je třeba zdůraznit, že **výjimky z vízové povinnosti nebo z osvobození od vízové povinnosti**, k nimž může členský stát sáhnout dle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 539/2001, je třeba odlišit od zvláštních pravidel pro hraniční kontroly určitých kategorií osob ve smyslu čl. 19 a přílohy VII Hraničního kodexu, která v některých případech mohou dopadat na stejné skupiny osob. Patrné to je v případě zvláštního režimu pilotů letadel a členů posádky.²⁵⁹ Zatímco totiž nařízení č. 539/2001 řeší existenci vízové povinnosti pro krátkodobé schengenské pobyty, tedy – z hlediska překračování vnějších hranic – otázku, zda daná osoba musí splňovat podmínku platného víza (či jiného dokladu) podle čl. 5 odst. 1 písm. b) Hraničního kodexu, zvláštní režim pilotů letadel a členů jejich posádky stanoví, za jakých okolností tato kategorie osob podmínkám čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu vůbec nepodléhá. Od těchto zvláštních pravidel se přitom členské státy nemohou odchýlit,²⁶⁰ na rozdíl od možnosti zavést výjimku z osvobození od vízové povinnosti podle nařízení č. 539/2001 pro tuto kategorii osob. Ani případná existence vízové povinnosti tedy nic nemění na možnosti této kategorie osob využít jim určený zvláštní režim a vstupovat na území členských států bez víza.

²⁵⁷ Případ C-88/14 *Komise v. Parlament a Rada*.

²⁵⁸ Srov. čl. 1a nařízení č. 539/2001, rozhodnutí je prováděcím aktem přijímaným přezkumným postupem, viz pozn. 258.

²⁵⁹ Viz bod 2.1 přílohy VII Hraničního kodexu, podrobněji viz kapitola III.2.1.3.5., s. 82.

Na problematiku osvobození od vízové povinnosti a jeho podrobností se vztahují též **mezinárodní smlouvy**, jak bilaterální, pokud byly uzavřeny dříve, než se pro daný členský stát stalo nařízení č. 539/2001 závazným,²⁶¹ tak i uzavřené jménem Unie,²⁶² které mohou obsahovat určité odchylky od obecného režimu podle nařízení č. 539/2001, na jejichž základě může být omezen prostor členských států pro případné využívání výjimek z osvobození od vízové povinnosti, ať už z hlediska unijního práva, či z hlediska mezinárodních závazků dotčeného členského státu.

Bilaterální smlouvy navíc mohou komplikovat posouzení, zda již došlo k překročení doby pro krátkodobý schengenský pobyt či nikoli, pokud zakotvují možnost krátkodobého bezvízového pobytu pouze ve vztahu k území konkrétního členského státu. V takovém případě se nabízí otázka, zda je možné na krátkodobý schengenský pobyt realizovaný v jiném členském státě navázat krátkodobým pobytem v tom členském státě, který je stranou dotčené bilaterální dohody, a tímto způsobem fakticky strávit v Schengenu celých šest měsíců.²⁶³ Prostor pro tuto otázku nabízí čl. 20 odst. 2 Prováděcí úmluvy, podle něhož mají členské státy možnost prodloužit bezvízový pobyt cizince na svém území nad rámec jinak možných 90 dnů, a to při uplatňování dvoustranné dohody, která byla uzavřena již před vstupem Prováděcí úmluvy v platnost.

Podle mého názoru však řetězení dob krátkodobého bezvízového pobytu na základě schengenského *acquis* a bilaterálních smluv není možné. Pro správný výklad čl. 20 odst. 2 Prováděcí Úmluvy je klíčový jeho účel, který sleduje zachování práv cizinců z bilaterálních bezvízových dohod, nikoli vytvoření práv nových. Uplatní se tedy pouze za situace, kdy doba krátkodobého bezvízového pobytu podle bilaterální dohody je delší než doba takového pobytu podle schengenského *acquis*. Pokud tomu tak není, pak dotčené ustanovení Prováděcí úmluvy není vůbec třeba aplikovat, jelikož dobu bezvízového pobytu zaručenou bilaterální dohodou lze realizovat v rámci schengenských pravidel. Jinými slovy, při krátkodobém bezvízovém pobyte podle schengenského *acquis* je zároveň konzumována možnost takového pobytu podle

²⁶⁰ Uvedená pravidla ostatně vycházejí z Úmluvy o mezinárodním civilním letectví uzavřené v Chicagu dne 7. prosince 1944, jejíž smluvní stranou jsou všechny členské státy.

²⁶¹ Viz čl. 351 první pododstavec SFEU. Členské státy jsou sice dle čl. 351 druhého pododstavce SFEU v zásadě povinny takové smlouvy renegociovat, aby bylo dosaženo jejich slučitelnosti s relevantními ustanoveními unijního sekundárního práva, k čemuž ale logicky chybí vůle ze strany dotčených třetích států, neboť taková renegociace by byla vždy v jejich neprospěch.

²⁶² Smlouvy uzavřené v této oblasti Uníí lze dohledat na <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> po zadání slovního spojení „visa waiver“. Aktuálně (čerpáno 31. května 2014) se jedná o 8 mezinárodních smluv se 7 různými třetími státy (z nichž 1 dosud nevstoupila v platnost).

bilaterální dohody. Nedochozí tedy k porušení bilaterální dohody členským státem, jelikož možnost bezvízového pobytu podle takové dohody je bezezbytku dodržena.

Opačný výklad by ostatně odporoval účelu Prováděcí úmluvy i dotčených bilaterálních dohod. Jestliže Prováděcí úmluva stanoví možnost bezvízového pobytu občana třetího státu na nejvýše 90 dní a např. bilaterální bezvízová dohoda mezi Českou republikou a Korejskou lidově demokratickou republikou ekvivalentně na nejvýše tři měsíce, bylo by absurdní, aby kombinací těchto titulů získal občan uvedeného třetího státu právo bezvízového pobytu na dobu až šesti měsíců, tedy na mnohem delší dobu, než tyto předpisy zamýšlely v bezvízovém režimu umožnit.

Krom toho by opačný výklad přinášel nemalou možnost zneužití a protahování pobytu v Schengenu bez víz na neúměrně dlouhou dobu. Vzhledem k tomu, že některé třetí státy mají uzavřeny bilaterální bezvízové dohody s více členskými státy, mohli by občané těchto třetích států v důsledku navazování dob pobytu podle různých bilaterálních dohod pobývat v Schengenu bez víz i několik let. V praxi by navíc bylo obtížně prokazatelné, na základě kterého z titulů určitá osoba již právo bezvízového pobytu čerpala a zda má stále ještě právo čerpat.

Konečně je třeba zmínit, že existuje též separátní seznam třetích států, které mají z vízového hlediska v rámci Unie nejprísnejší režim. Jejich státní příslušníci totiž musí mít **letištní průjezdní vízum** pro průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory letišť na území členských států. Aktuální seznam těchto třetích států je uveden v příloze IV Vízového kodexu. V souladu s čl. 3 odst. 2 Vízového kodexu navíc mohou členské státy v naléhavých případech tato víza požadovat i po státních příslušnících jiných zemí. Z uvedené povinnosti jsou naopak zvláště vymezené kategorie osob obecně osvobozeny, ať již jsou občany státu, který je uveden v příloze IV Vízového kodexu, nebo občany státu, vůči němuž členský stát tuto povinnost uplatňuje přechodně.²⁶⁴

²⁶³ Tento výklad zastává mimo jiné též Ministerstvo vnitra České republiky. Srov. *Příjezd do ČR, povinnosti a délka pobytu*. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, ©2014. [Cit. 2. 4. 2014]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/prijezd-do-cr-povinnosti-a-delka-pobytu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.

²⁶⁴ Viz čl. 3 odst. 5 Vízového kodexu, jde o držitele jiného relevantního víza či povolení, rodinné příslušníky občanů Unie, držitele diplomatických pasů a členy posádek letadel, kteří jsou státními příslušníky smluvní strany Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví.

III. 2. 1. 3. 2. Proces udělování víza

Postup a podmínky pro udělování víz pro průjezd přes území členských států a pro krátkodobý schengenský pobyt na jejich území stejně jako udělování letištních průjezdních víz upravuje přímo použitelný Vízový kodex. Tato pravidla nicméně nejsou použitelná pro členské státy, které dosud nejsou do Schengenu plně zapojeny.²⁶⁵ Pro tyto členské státy tedy je závazné jednotné uplatňování vízové povinnosti, avšak podmínky vydávání víz jsou dosud upraveny jejich vnitrostátními právními řády.

Poměrně přehledně jsou vymezeny **pravomoc** a **příslušnost** k vyřizování žádosti o udělení víza. K posuzování těchto žádostí a rozhodování o nich jsou oprávněny zásadně konzuláty,²⁶⁶ výjimečně může být vízum uděleno rovněž na vnějších hranicích. Pro určení konzulátu příslušného k vyřízení žádosti je nejprve třeba identifikovat příslušný členský stát, jímž je ten členský stát, na jehož území se nachází jediný, hlavní, případně první cíl cesty či průjezdu žadatele.²⁶⁷ Příslušný k vyřízení žádosti je pak konzulát příslušného členského státu, v jehož působnosti má žadatel povolen pobyt, případně v jehož působnosti se oprávněně zdržuje.²⁶⁸ Takto nastavená pravidla, z nichž pro konkrétní situaci v zásadě vždy vyplývá pouze jediný příslušný konzulát, by měla bránit účelovému podávání žádostí u těch konzulátů, u nichž by žadatelé cítili největší šanci na udělení potřebných víz (tzv. *consulate shopping*). Zároveň by nicméně měly členské státy usilovat o to, aby pro žadatele nebylo dosažení příslušného konzulátu nadměrně obtížné, a za tímto účelem se případně nechat na základě bilaterální smlouvy pro účely vydávání krátkodobých víz zastupovat jiným členským státem, pokud v některém třetím státě, případně v regionu rozlehlejšího třetího státu, vlastní konzulát nemají.²⁶⁹

²⁶⁵ Viz bod 36 odůvodnění Vízového kodexu, výjimkou je pouze seznam třetích států, jejichž příslušníci musí mít letištní průjezdní vízum, který však svým obsahem stejně patří spíše k nařízení č. 539/2001.

²⁶⁶ Tedy diplomatické mise či konzulární úřady členských států oprávněné k udělování víz a vedené konzulárním úředníkem z povolání podle Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích podepsané ve Vídni dne 24. dubna 1963. V zámořských územích členských států se může jednat i o jiné orgány. Viz čl. 4 a čl. 2 odst. 9 Vízového kodexu.

²⁶⁷ Viz čl. 5 Vízového kodexu.

²⁶⁸ Viz čl. 6 Vízového kodexu. Podání žádosti na konzulátu, v jehož působnosti se žadatel zdržuje, ale nemá zde povolen pobyt, však musí být odůvodněno. Tohoto odůvodnění není třeba, pokud se žadatel oprávněně zdržuje na území členského státu, viz čl. 7 Vízového kodexu.

²⁶⁹ Srov. čl. 8 Vízového kodexu. Pro seznam třetích zemí a regionů, v nichž ČR zastupuje jiné členské státy nebo v nichž je jinými členskými státy zastupována, viz *Zastupování při udělování schengenských víz* [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, ©2010. [Cit. 18. 5. 2013]. Dostupné na: http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/obecne_vizove_informace/zastupovani_pri_udelovani_schengenskyh.html.

Podání žádosti je možné nejdříve tři měsíce před plánovaným vstupem na území členských států, resp. šest měsíců před skončením platnosti víza pro více vstupů,²⁷⁰ a k jejímu podání se žadatel v zásadě musí dostavit osobně.²⁷¹ Žádost je podávána přímo na konzulátu, případně prostřednictvím jiných subjektů.²⁷²

Podle čl. 10 odst. 3 Vízového kodexu žadatel při podání žádosti:

- předloží vyplněný a podepsaný formulář žádosti uvedený v příloze I Vízového kodexu,
- předloží platný cestovní doklad, který bude platný nejméně tři měsíce po plánovaném odjezdu z území členských států, obsahuje nejméně dvě prázdné stránky a byl vydán v předchozích deseti letech,²⁷³
- předloží fotografii v předepsaném formátu,²⁷⁴
- umožní odebrání svých otisků, pokud se na něj tato povinnost vztahuje,²⁷⁵
- zaplatí vízový poplatek, pokud od něj není osvobozen,²⁷⁶
- předloží podpurné doklady dokládající účel cesty, dostatečné prostředky pro pobyt i pro návrat a záměr žadatele území členských států po uplynutí platnosti víza opustit²⁷⁷ a
- předloží doklad o dostatečném a platném cestovním pojištění, pokud se na něj tato povinnost vztahuje.²⁷⁸

²⁷⁰ Viz čl. 9 odst. 1 Vízového kodexu.

²⁷¹ K podání žádosti může být požadováno i sjednání schůzky, která se má v zásadě uskutečnit do dvou týdnů ode dne, kdy o ni bylo požádáno. Od osobní přítomnosti při podání žádosti může být naopak upuštěno v případě žadatelů, kteří jsou konzulátu známi jako bezúhonné a spolehlivé osoby. Viz čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 1 a 2 Vízového kodexu.

²⁷² Provedení některých úkonů souvisejících s podáním žádosti může být v případě potřeby svěřeno honorárním konzulátům, externím poskytovatelům služeb či akreditovaným obchodním zprostředkovatelům podle podmínek čl. 42, 43 a 45 Vízového kodexu. Nicméně posuzování a rozhodování o žádosti, včetně případného osobního pohovoru, je vždy vyhrazeno pouze konzulátu.

²⁷³ Viz čl. 12 Vízového kodexu.

²⁷⁴ Viz čl. 10 odst. 3 písm. c) Vízového kodexu.

²⁷⁵ Otisky v zásadě není třeba odebírat, pokud byly již odebrány při dřívější žádosti před méně než 5 lety, dále nejsou odebírány dětem mladším 12 let, osobám, u nichž to je fyzicky nemožné, a privilegovaným osobám, pokud byly vládami členských států či mezinárodními organizacemi pozvány za oficiálním účelem. Viz čl. 13 Vízového kodexu.

²⁷⁶ Výše vízového poplatku činí 60,- EUR, pro děti od 6 do 12 let věku 30,- EUR. Od vízového poplatku jsou povinně osvobozeny děti mladší 6 let a další obecné kategorie osob (např. studenti či vědečtí pracovníci), podle uvážení členského státu mohou být osvobozeny i další obecné kategorie osob (např. děti od 6 do 12 let věku či držitelé diplomatických či služebních pasů), od vybírání poplatku lze dále upustit či jej snížit například z důvodu podpory kulturních, sportovních a zahraničněpolitických zájmů či z humanitárních důvodů. Viz čl. 16 Vízového kodexu.

²⁷⁷ Viz čl. 14 Vízového kodexu. Příkladný seznam dokladů, které mohou být v této souvislosti vyžadovány, uvádí příloha II Vízového kodexu.

²⁷⁸ Pojištění musí pokrývat všechny náklady, jež by mohly nastat během pobytu nebo pobytů na území členských států a pojistné krytí musí činit minimálně 30 tisíc EUR. Tato podmínka se nevztahuje na žadatele o udělení letištního průjezdního víza ani na držitele diplomatických a služebních pasů. Viz čl. 15 Vízového kodexu.

Pokud je žádost podána příslušnému konzulátu a splňuje základní náležitosti,²⁷⁹ opatří konzulát cestovní doklad žadatele razítkem deklarujícím přípustnost žádosti a datum i místo jejího podání.²⁸⁰

Při **posuzování žádosti** konzulát ověří, zda žadatel splňuje podmínky pro vstup na území členských států dle Hraničního kodexu, s výjimkou držení platného víza.²⁸¹ Zároveň je třeba posoudit, zda žadatel nepředstavuje riziko nedovoleného přistěhovalectví nebo riziko pro bezpečnost členských států a zda zamýšlí opustit území členských států před uplynutím platnosti požadovaného víza.²⁸² V případě potřeby může být žadatel vyzván k předložení dodatečných dokladů či k dostavení se k osobnímu pohovoru s pracovníkem konzulátu.²⁸³ Posuzování žádosti může být též spojeno s povinnou konzultací jiných členských států.²⁸⁴

Rozhodnutí o žádosti by v zásadě mělo být učiněno do patnácti kalendářních dnů od podání přípustné žádosti.²⁸⁵ Konzulát může požadované vízum udělit, případně udělit vízum s omezenou územní platností nebo žádost zamítnout.²⁸⁶

Konzulát je v zásadě povinen žádost o udělení víza **zamítnout**, pokud dle jeho názoru nejsou splněny podmínky vstupu na území členských států podle Hraničního kodexu, žadatel nemá uzavřeno potřebné cestovní zdravotní pojištění či pokud jsou důvodné pochybnosti, pokud jde o pravost předložených podpůrných dokladů, pravdivost jejich obsahu, spolehlivost prohlášení žadatele nebo jeho úmysl opustit území členských států před koncem platnosti požadovaného víza.²⁸⁷ Stejně jako v případě odepření vstupu podle Hraničního kodexu musí

²⁷⁹ Pokud není žádost podána příslušnému konzulátu nebo nesplňuje základní náležitosti, jsou žadateli v zásadě vráceny veškeré poskytnuté doklady i vízový poplatek a žádost se dále neposuzuje. Nicméně, zatímco nedostatek příslušnosti konzulátu nelze nijak překlenout, žádost nesplňující některou ze základních náležitostí může být posuzována na základě humanitárních důvodů či z důvodů národního zájmu. Viz čl. 18 a 19 Vízového kodexu.

²⁸⁰ Tímto způsobem by mělo být zajištěno, že žadatel nepodá tutéž žádost na více konzulátech zároveň. Razítkem nejsou opatřovány diplomatické ani služební pasy. Viz čl. 20 Vízového kodexu.

²⁸¹ U žádosti o udělení letištního průjezdního víza je okruh ověřovaných skutečností užší, viz čl. 21 odst. 3 a 6 Vízového kodexu.

²⁸² Viz čl. 21 odst. 1 Vízového kodexu.

²⁸³ Viz čl. 21 odst. 8 Vízového kodexu.

²⁸⁴ Členský stát si může takové předchozí konzultace vyžádat ve vztahu ke konkrétní skupině osob, jeho ústřední orgány pak musí zaslat odpověď do 7 kalendářních dnů. Konzultace se netýkají udělování letištních průjezdních víz. Viz čl. 22 Vízového kodexu.

²⁸⁵ Tato lhůta může být prodloužena na 30, ve výjimečných případech na 60 dnů, viz čl. 23 odst. 1 až 3 Vízového kodexu.

²⁸⁶ Vízový kodex zmiňuje též možnost konzulátu přerušit posuzování žádosti a předložit ji k rozhodnutí orgánům zastupovaného členského státu. Tento krok však fakticky znamená jen odložení přijetí některého ze zmíněných rozhodnutí. Viz čl. 8, 23 a 26 Vízového kodexu.

²⁸⁷ Viz podrobný popis důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedený v čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu.

být rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení víza odůvodněno a lze proti němu podat odvolání podle vnitrostátních právních předpisů dotčeného členského státu.²⁸⁸

Konzulát má však v některých případech výjimečně možnost odchýlit se od povinnosti zamítnout žádost o udělení víza a udělit žadateli **vízum s omezenou územní platností**. Tímto postupem je možné se odchýlit od potřeby splnění podmínek vstupu dle Hraničního kodexu, od negativního výsledku konzultace jiného členského státu či absence této konzultace,²⁸⁹ či od maximální doby pobytu v rámci krátkodobého schengenského pobytu. Takto udělené vízum je platné pouze na území toho členského státu, který je udělil.²⁹⁰ Vízum s omezenou územní platností je třeba udělit i v případě, kdy sice nejsou dány důvody pro zamítnutí žádosti, avšak cestovní doklad žadatele není uznáván všemi členskými státy.²⁹¹

Pokud nejsou dány důvody pro zamítnutí žádosti nebo pro udělení víza s omezenou územní platností, konzulát může udělit **jednotné vízum** platné pro území všech členských států. V této souvislosti je třeba na základě provedení posouzení žádosti stanovit též dobu platnosti víza (maximálně pět let), délku povoleného pobytu (nanejvýš 90 dní, které však lze čerpat znovu po uplynutí 180 dní, tedy podle pravidel pro krátkodobé schengenské pobyty) a povolený počet vstupů do Schengenu (jeden, dva nebo více).²⁹² Tyto údaje jsou vyznačeny na vízový štítek, který je vylepen do cestovního dokladu žadatele.²⁹³ Obdobným způsobem je postupováno též při udělení **letištního průjezdního víza**, jehož maximální doba platnosti činí šest měsíců.²⁹⁴

Výjimečně je možné **udělení víza na vnějších hranicích**, tento postup ale lze využít, jen když žadatel neměl možnost požádat o vízum předem, prokáže nepředvídatelné a naléhavé důvody ke vstupu a jeho návrat do země původu se pokládá za jistý. Uplatní se též podmínky vstupu podle Hraničního kodexu.²⁹⁵ Tímto postupem lze udělit jednotné vízum s maximální

²⁸⁸ Viz čl. 32 Vízového kodexu. Rozhodnutí je žadateli oznamováno standardizovaným formulářem uvedeným v příloze VI Vízového kodexu.

²⁸⁹ K takovému kroku by měly být významné důvody humanitární, národního zájmu či mezinárodních závazků. Viz čl. 25 odst. 1 písm. a) Vízového kodexu.

²⁹⁰ Případně i na území dalšího členského státu na základě jeho souhlasu. Viz čl. 25 odst. 2 Vízového kodexu.

²⁹¹ V takovém případě je třeba udělit vízum s územní platností omezenou na území těch členských států, které daný doklad uznávají. Viz čl. 25 odst. 3 Vízového kodexu.

²⁹² Víza pro více vstupů by měla být udělována jen v případě, že žadatel prokáže potřebu pravidelně nebo často cestovat do Schengenu i svou spolehlivost a bezúhonnost. Vízum pro více vstupů by tedy v zásadě nemělo být uděleno osobě, která v Schengenu dosud na základě jiného víza nepobývala. Viz čl. 24 Vízového kodexu.

²⁹³ Viz čl. 27 a 29 Vízového kodexu.

²⁹⁴ Viz čl. 26 Vízového kodexu.

²⁹⁵ Nicméně lze upustit od požadavku uzavření cestovního zdravotního pojištění, viz čl. 35 odst. 1 a 2 Vízového kodexu.

délkou povoleného pobytu 15 dnů, případně vízum s omezenou územní platností na území udělujícího členského státu.²⁹⁶

Vízový kodex pamatuje též na **změny uděleného víza**. Orgány členského státu, na jehož území se občan třetího státu zdržuje, mohou na základě jeho žádosti prodloužit dobu platnosti víza nebo délku povoleného pobytu, pokud žadatel doloží potřebu takového kroku z důvodů vyšší moci, humanitárních důvodů či vážných osobních důvodů.²⁹⁷ Orgány členského státu jsou rovněž povinny vízum prohlásit za neplatné, pokud je zřejmé, že v době jeho udělování nebyly splněny podmínky udělení víza, zejména pokud jsou závažné důvody pro závěr, že vízum bylo získáno podvodným způsobem. Orgány členského státu jsou povinny vízum zrušit, pokud již nejsou nadále plněny podmínky jeho udělení nebo pokud o to požádá držitel víza. O prohlášení víza za neplatné nebo jeho zrušení rozhoduje v zásadě příslušný orgán členského státu, který vízum vydal, avšak může o něm rozhodnout i příslušný orgán jiného členského státu.²⁹⁸

Prohlášení víza za neplatné či jeho zrušení přitom může mít bezprostřední dopad na vstup dotčené osoby na území členských států, jelikož takové rozhodnutí může být přijato i před pokusem o překročení vnějších hranic nebo během hraniční kontroly podle Hraničního kodexu. Vízum totiž jeho držitele neopravňuje automaticky ke vstupu na území členských států,²⁹⁹ překračování vnějších hranic je vždy znovu ověřováno splnění podmínek vstupu podle Hraničního kodexu, přičemž držení potřebného víza je pouze jednou z těchto podmínek. Jelikož je odepření vstupu podle Hraničního kodexu možné pouze z důvodů, které nevyhnutelně znamenají neplnění podmínek pro udělení víza, musí odepření vstupu osobě podléhající vízové povinnosti nutně vést k prohlášení jejího víza za neplatné či k jeho zrušení.³⁰⁰ Takové rozhodnutí musí být v každém případě odůvodněno a držitel víza má právo na odvolání podle vnitrostátního práva členského státu, jehož orgán toto rozhodnutí učinil.³⁰¹ V této souvislosti lze doplnit, že podle judikatury Soudního dvora není prohlášení víza za

²⁹⁶ Vízum s omezenou územní platností lze udělit v případě nesplnění některé z podmínek vstupu dle Hraničního kodexu nebo výjimečně osobám, u nichž je jiným členským státem vyžadována konzultace. Zamítnutí žádosti je oznamováno stejným způsobem jako v případě žádosti podané na konzulátu. Viz čl. 35 odst. 3 až 7 Vízového kodexu.

²⁹⁷ Viz čl. 33 Vízového kodexu.

²⁹⁸ Viz čl. 34 Vízového kodexu. V případě prohlášení víza za neplatné či jeho zrušení orgánem jiného členského státu, než který vízum vydal, by o této skutečnosti měly být orgány uvedeného členského státu informovány.

²⁹⁹ Srov. čl. 30 Vízového kodexu.

³⁰⁰ Srov. čl. 13 Hraničního kodexu.

³⁰¹ Rozhodnutí je přitom držiteli víza oznamováno prostřednictvím stejného standardizovaného formuláře, jako je tomu v případě zamítnutí žádosti o udělení víza, viz čl. 34 Vízového kodexu.

neplatné podmínkou pro vedení trestního stíhání v souvislosti se získáním víza podvodným způsobem.³⁰²

Navíc, pro členský stát představuje možnost prohlásit za neplatné či zrušit vízum vystavené orgány jiného členského obranný nástroj proti tomu, aby na jeho území vstupovaly či legálně pobývaly osoby, jimž bylo jednotné vízum vydáno, aniž by splňovaly podmínky Vízového kodexu. Nicméně v praxi může být využití tohoto nástroje obtížné, zvláště když tyto osoby vstupují na území daného členského státu překročením vnitřních hranic Schengenu.³⁰³

Odchytky z režimu Vízového kodexu mohou vyplývat z tzv. **vízových facilitačních dohod**, tedy z mezinárodních smluv o usnadnění vízového režimu uzavřených mezi Uníí a třetími státy.³⁰⁴ V praxi však může být složité identifikovat, která z ustanovení těchto dohod je třeba aplikovat namísto ustanovení Vízového kodexu. Na jedné straně není pochyb o tom, že tyto dohody mají aplikační přednost před prameny unijního sekundárního práva, včetně Vízového kodexu.³⁰⁵ Na druhé straně vzhledem k tomu, že většina těchto dohod byla přijata dříve než Vízový kodex, mohou tyto dohody obsahovat též ustanovení, která jsou pro žadatele o vízum méně příznivá než stávající režim Vízového kodexu (leč která byla příznivější vůči dřívějšímu režimu). Domnívám se, že vízové facilitační dohody je třeba vykládat v souladu s jejich účelem, kterým je zjednodušit proces vyřizování žádostí o víza oproti běžnému režimu. Není proto možné, aby v důsledku aplikace takové dohody podléhali občané třetího státu přísnějším podmínkám, než jaké nyní stanoví Vízový kodex. Jsem proto přesvědčen, že ustanovení vízových facilitačních dohod mají být namísto relevantních ustanovení vízového kodexu použita pouze tehdy, pokud to je v nějakém ohledu pro žadatele výhodnější.

Rovněž je třeba upřesnit, že některé úkony konzulátů, včetně odebírání otisků prstů při podání žádosti o vízum, bude možné provádět teprve po zahájení provozu VIS v dotčené třetí zemi. Okruh zapojených zemí se nicméně aktuálně rychle rozšiřuje.³⁰⁶

³⁰² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 2012 ve věci C-83/12 PPU *Vo*, ECLI:EU:C:2012:202, zejm. body 41 až 48.

³⁰³ Viz např. *Francie se bojí arabského přílivu, nepustila přes hranice vlak s uprchlíky* [online]. Praha: ČTK, ©2011. [Cit. 26. 6. 2014]. Dostupné na: http://zpravy.idnes.cz/francie-se-boji-arabskeho-prilivu-nepustila-pres-hranice-vlak-s-uprchliky-1r8-/zahranicni.aspx?c=A110417_175108_zahranicni_js.

³⁰⁴ Smlouvy uzavřené v této oblasti Uníí lze dohledat na <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> po zadání slovního spojení „*facilitation of the issuance of visas*“. Aktuálně (čerpáno 31. května 2014) se jedná o 9 mezinárodních smluv s různými třetími státy.

³⁰⁵ Viz např. BOBEK, BŘÍZA, KOMÁREK, pozn. 109, s. 110.

³⁰⁶ Provoz VIS je zahajován postupně po regionech, ke 31. květnu 2014 došlo k jeho zahájení v zemích Afriky, Blízkého východu, v Severní i Jižní Americe, střední a jihovýchodní Asii a Austrálii, viz rozhodnutí Komise 2010/49/ES ze dne 30. listopadu 2009, kterým se stanoví první regiony pro zahájení provozu Vízového operačního systému (VIS); prováděcí rozhodnutí Komise 2011/636/EU ze dne 21. září 2011, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) v prvním regionu; prováděcí rozhodnutí Komise

Poměrně komplexní úprava Vízového kodexu je dále doplněna pokyny pro praktické uplatňování obsaženými v **Příručce pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech**.³⁰⁷ Příručka obsahuje především popis jednotlivých pravidel Vízového kodexu, včetně příkladů s doporučeným řešením. V této souvislosti se logicky nabízí otázka, zda se mohou žadatelé Příručky přímo dovolávat, pokud je s jejich žádostí zacházeno jinak než podle uváděných příkladů či doporučení. Jinými slovy, zda Příručka zakládá povinnosti členských států či práva žadatelů o vízum. Domnívám se, že tomu tak není. Příručka sice je závazným aktem unijního sekundárního práva ve smyslu čl. 288 SFEU,³⁰⁸ avšak její obsah nemá normativní charakter, jde spíše o určitý beletristický popis obsahu Vízového kodexu. V Příručce tudíž nelze nalézt žádná konkrétní pravidla jdoucí nad rámec pravidel obsažených ve Vízovém kodexu.

Vízový kodex však neřeší otázky vztahující se obecně k činnosti správních orgánů³⁰⁹ ani některé dílčí otázky spojené s řízením o udělení víza, které se týkají zejména posuzování problematických žádostí. Jde například o průběh osobního pohovoru, možnost přítomnosti právního zástupce žadatele u tohoto pohovoru, přístup žadatele k záznamu z tohoto pohovoru či k celému spisu týkajícímu se jeho žádosti, zejména v případě podávaného odvolání. Pro řešení těchto otázek je třeba podpůrně použít vnitrostátní právo daného členského státu.³¹⁰

2012/233/EU ze dne 27. dubna 2012, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) ve druhém regionu; prováděcí rozhodnutí Komise 2012/512/EU ze dne 21. září 2012, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) ve třetím regionu; prováděcí rozhodnutí Komise 2012/274/EU ze dne 24. dubna 2012, kterým se stanoví druhá skupina regionů pro zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS); prováděcí rozhodnutí Komise 2013/122/EU ze dne 7. března 2013, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) ve čtvrtém a pátém regionu; prováděcí rozhodnutí Komise 2013/266/EU ze dne 5. června 2013, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) v šestém a sedmém regionu; prováděcí rozhodnutí Komise 2013/441/EU ze dne 20. srpna 2013, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) v osmém regionu; prováděcí rozhodnutí Komise 2013/642/EU ze dne 8. listopadu 2013, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) v devátém, desátém a jedenáctém regionu; prováděcí rozhodnutí Komise 2013/493/EU ze dne 30. září 2013, kterým se stanoví třetí a poslední skupina regionů pro zavádění provozu Vízového operačního systému (VIS); prováděcí rozhodnutí Komise 2014/262/EU ze dne 7. května 2014, kterým se určuje datum zahájení provozu Vízového informačního systému (VIS) v dvanáctém, třináctém, čtrnáctém a patnáctém regionu.

³⁰⁷ Tzv. „Handbook“, Rozhodnutí Komise K(2010)1620 v konečném znění ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech. České znění Handbooku je dostupné zde: http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/kratkodobe_vizum/vizovy_kodex/index.html.

³⁰⁸ Rozhodnutí přijaté komitologickým postupem, srov. čl. 51 a 52 Vízového kodexu.

³⁰⁹ Například otázku podjatosti úřední osoby, doručování či možnost uložení pořádkové pokuty.

³¹⁰ V budoucnu však nelze vyloučit, že se těmito otázkami bude zabývat též Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce, například zda unijní právo a Vízový kodex nebrání tomu, aby žadatel o vízum neměl přístup k záznamu z osobního pohovoru. Podrobněji viz HŘEBÍKOVÁ, Iva. Použití správního řádu v řízení o udělení víza. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 199 až 209.

Konečně je třeba zmínit, že za postup konzulátů členských států v určité třetí zemi či oblasti je sjednocován v rámci **místní schengenské spolupráce**.³¹¹

III. 2. 1. 3. 3. Subjektivní právo, nebo pouze podmínky?

V souvislosti s pravidly obsaženými v Hraničním kodexu a Vízovém kodexu se nabízí otázka, zda naplnění podmínek těchto předpisů zakládá subjektivní právo státního příslušníka třetího státu na vstup na území členských států, resp. na udělení víza, nebo zda tyto předpisy obsahují pouze podmínky, za nichž státnímu příslušníkovi třetího státu může, ale také nemusí být umožněn vstup na území členských států, resp. uděleno vízum.

Ustanovení Hraničního kodexu ani Vízového kodexu v tomto ohledu nenabízejí jasnou odpověď. Neobsahují totiž normu charakteristickou pro nárokové žádosti, která by výslovně uváděla, že při splnění podmínek je dotyčné osobě umožněn vstup nebo že se při splnění podmínek vízum udělí.³¹² Zároveň však neobsahují normu, která by existenci právního nároku přímo vylučovala.³¹³

Podle mého názoru z Hraničního a Vízového kodexu, ani z jiného předpisu unijního práva, nelze dovodit subjektivní právo všech státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států, resp. na udělení potřebného víza. K tomuto závěru mne vedou následující důvody.

Zaprvé, Unii nebyla svěřena pravomoc k zakotvení takového obecného práva státních příslušníků třetích států. Jak již bylo uvedeno výše,³¹⁴ obecné mezinárodní právo uznává, že je výsadou každého státu rozhodovat o vstupu cizinců na své území. Unijní primární právo tuto zásadu prolamuje ve vztahu k občanům Unie a svěřuje Unii pravomoc k přijetí potřebných prováděcích opatření.³¹⁵ Dále je na základě mezinárodních smluv tato zásada prolomena vůči občanům států ESVO.³¹⁶ V této souvislosti je uvedená zásada prolomena též vůči rodinným příslušníkům obou skupin občanů, tato práva jsou však od dotčených občanů pouze odvozena,

³¹¹ Jedná se zejména o jednotné uplatňování požadovaných podpůrných dokladů, kritérií při posuzování žádosti nebo kategorií osvobození od vízového poplatku a o vzájemné informování, viz čl. 48 Vízového kodexu.

³¹² Čl. 5 odst. 4 písm. a) Hraničního kodexu sice uvádí, že za popsanych okolností dané osobě je povolen vstup, toto ustanovení se však týká osob, kterým již náleží určitá práva z povolení k pobytu.

³¹³ Srov. ve vztahu k dlouhodobým vízům § 51 odst. 2 cizineckého zákona.

³¹⁴ Viz úvod kapitoly III., s. 28.

³¹⁵ Viz čl. 20 odst. 2 písm. a) ve spojení s čl. 21 odst. 1 a 2 SFEU.

³¹⁶ Viz kapitola II.3., s. 11.

aby bylo zajištěno, že budou moci svá práva volného pohybu skutečně vykonávat.³¹⁷ Žádné ustanovení unijního primárního práva či mezinárodních smluv uvedenou zásadu neprolamuje obecně vůči všem státním příslušníkům třetích států. Jsem přesvědčen, že pokud by unijní primární právo skutečně zamýšlelo uvedenou zásadu prolomit, svěřit Unii odpovídající pravomoc a významně tím zasáhnout do kompetencí členských států, jistě by to učinilo výslovně, stejně jako v případě občanů Unie či občanů států ESVO. Tuto pravomoc Unie nelze dovodit extenzivním výkladem vágních ustanovení primárního práva.

Zadruhé, obecné právo státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států by výrazně devalvovalo status občana Unie a dalších zvýhodněných kategorií osob, byť by se na občany třetích států vztahovalo více formálních i materiálních podmínek. Unijní primární právo nicméně nijak nenaznačuje, že by s takovou devalvací počítalo, právě naopak, status občana Unie byl vytvořen, aby bylo této skupině osob přiznáno privilegované postavení vůči jiným skupinám osob.

Zatřetí, je třeba mít na paměti, že občané Unie nemají obecně právo na vstup na území třetích států. Pokud by tedy mělo z předpisů unijního sekundárního práva vyplývat obecné právo státních příslušníků všech třetích států na vstup na území členských států, aniž by byla zároveň zajištěna reciprocita, znamenalo by to výrazné znevýhodnění postavení členských států a jejich občanů. Byla by tím též významně narušena zahraniční a bezpečnostní politika členských států, neboť by byla zásadním způsobem oslabena jejich možnost regulovat vstup státních příslušníků třetích států na své území, zatímco třetím státům by tato možnost vůči občanům Unie zůstala v plném rozsahu. Nelze opomenout, že právo na vstup občanů států ESVO na území Unie bylo zavedeno výhradně na bázi reciprocity.³¹⁸ Jsem přesvědčen, že Unie nesmí svou sekundární legislativou způsobit takto zásadní znevýhodnění postavení členských států a jejich občanů vůči třetím státům a jejich státním příslušníkům.

Začtvrté, účelem Hraničního kodexu i Vízového kodexu je v této souvislosti zejména jednotné vymezení podmínek, za nichž státní příslušník třetího státu nesmí být vpuštěn na území celého Schengenu, resp. za nichž mu nesmí být uděleno vízum platné pro celé území Schengenu. Tuto „defenzivní“ politiku odráží i jednotlivá ustanovení obou předpisů, která stanoví, za kterých okolností příslušné orgány členského státu nesmí umožnit vstup na území všech členských států,³¹⁹ resp. nesmí udělit jednotné vízum platné pro území všech členských

³¹⁷ Viz kapitola III.1.3.1., s. 35 a 36.

³¹⁸ Viz kapitola II.3., s. 11.

³¹⁹ Srov. čl. 7 odst. 1 Hraničního kodexu: „Vstup na území členských států se odepře ...“.

států.³²⁰ V tomto ohledu se jedná o povinnost členského státu vůči ostatním členským státům schengenského prostoru. Tomu odpovídá i možnost orgánů členských států v takové situaci výjimečně vpustit danou osobu jen na své území,³²¹ resp. jí udělit vízum s omezenou územní platností.³²² Jinými slovy, oba uvedené předpisy usilují o vymezení podmínek, za nichž musí být vydáno záporné rozhodnutí, nikoli o vymezení podmínek, za nichž musí být vydáno kladné rozhodnutí.³²³

Zapáté, Hraniční kodex i Vízový kodex stanoví, že proti zamítavému rozhodnutí je možné podat odvolání v souladu s vnitrostátními právními předpisy.³²⁴ Zákodárce tudíž nezakotvil výslovně právo na soudní přezkum a ponechal na členských státech, zda stanoví přezkum správní či soudní povahy.³²⁵ Pokud však by mělo být tímto opravným prostředkem chráněno subjektivní právo, musel by být v souladu s čl. 47 Listiny zaručen soudní přezkum. Pokud by tedy unijní zákonodárce skutečně zamýšlel těmito předpisy uvedené subjektivní právo zakotvit, jistě by tuto skutečnost reflektovalo i výslovné zakotvení práva na opravný prostředek soudního typu, jak je běžné v jiných unijních předpisech.³²⁶

Ustanovení Hraničního kodexu a Vízového kodexu by proto dle mého názoru měla být vykládána touto optikou, tedy že z nich nevyplývá obecné právo státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států, tudíž ani právo na udělení potřebného víza. V této souvislosti je však třeba zdůraznit dvě skutečnosti.

Zaprvé, uvedený závěr neznamena, že by orgány členských států mohly rozhodovat svévolně a bez ohledu na podmínky vstupu dle Hraničního kodexu nebo důvody pro zamítnutí žádosti o udělení víza podle Vízového kodexu. Těmito podmínkami a důvody jsou příslušné orgány vázány, což dokládají nejen odpovídající ustanovení obou předpisů,³²⁷ ale též jednotné formuláře pro odůvodnění odepření vstupu, resp. zamítnutí žádosti o udělení víza, které obsahují taxativní výčet možných důvodů a nepředpokládají uvedení důvodu jiného.³²⁸ Výše uvedený závěr tudíž musí znamenat, že příslušné orgány disponují v této souvislosti širokým

³²⁰ Srov. čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu: „... žádost o udělení víza se zamítne ...“.

³²¹ Viz čl. 5 odst. 4 písm. c) Hraničního kodexu.

³²² Viz čl. 25 Vízového kodexu.

³²³ V této souvislosti srov. stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 11. dubna 2013 ve věci C-84/12 *Koushkaki*, ECLI:EU:C:2013:232, body 46 až 54. Úvahy generálního advokáta se sice týkají řízení o udělení víza, nicméně lze je plně vztáhnout též na překračování vnějších hranic.

³²⁴ Viz čl. 13 odst. 3 Hraničního kodexu a čl. 32 odst. 3 Vízového kodexu.

³²⁵ Více členských států včetně ČR přitom zvolilo formu správního přezkumu, srov. stanovisko *Koushkaki*, pozn. 323, bod 55.

³²⁶ Srov. např. čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

³²⁷ Srov. čl. 13 odst. 1 Hraničního kodexu a čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu.

³²⁸ Viz příloha V část B Hraničního kodexu a příloha VI Vízového kodexu.

prostorem pro uvážení.³²⁹ Logicky se však tento prostor pro uvážení může týkat pouze těch podmínek či důvodů, které nepředstavují objektivní skutečnost.³³⁰ Široký prostor pro uvážení je ostatně v této souvislosti potřebný, aby mohly příslušné orgány efektivně čelit nelegální imigraci. Zvláště v případě řízení o udělení víza je posouzení věrohodnosti žádosti a osoby žadatele konzulárním úředníkem, který disponuje místní znalostí dané třetí země, potřebnou profesní zkušeností a který byl se žadatelem v přímém kontaktu, prakticky nezastupitelné. Lze namítnout, že široký prostor pro uvážení skýtá riziko svévolného rozhodování odpovědných osob. V tomto ohledu však podle mého názoru představuje opravný prostředek zakotvený Hraničním kodexem i Vízovým kodexem dostatečnou ochranu, jelikož zjevně neodůvodněné rozhodnutí by v rámci odvolání, byť i pouze správního, nemohlo obstát.

Zadruhé, uvedený závěr nijak nevylučuje, že zmíněný prostor orgánů členského státu pro uvážení může být v případě konkrétních státních příslušníků třetích států či specifických skupin osob³³¹ omezen či zcela vyloučen na základě jiných předpisů nebo jiných skutečností, resp. že toto uvážení bude podléhat přísnější kontrole. Tak tomu může být zejména v případě, když by odepření vstupu na území členských států zasáhlo do již dříve nabytých práv dotčené osoby, například do platného povolení k pobytu.

K otázce existence subjektivního práva na udělení jednotného víza měl Soudní dvůr nedávno příležitost se vyjádřit ve věci *Koushkaki*, tuto možnost však nevyužil. Omezil se totiž na potvrzení, že žádost o vízum může být zamítnuta pouze z důvodů, jež Vízový kodex v této souvislosti uvádí,³³² avšak orgány členských států mají při posuzování těchto důvodů široký prostor pro uvážení.³³³ Nejasná tedy zůstala míra diskrece orgánů členského státu, která je pro případnou existenci subjektivního práva na udělení víza rozhodující.³³⁴

Nicméně jelikož by příslušné orgány při výkonu této diskrece měly podle Soudního dvora vždy provést složité hodnocení individuální situace žadatele, vypracovat prognózy

³²⁹ Srov. stanovisko *Koushkaki*, pozn. 323, bod 35.

³³⁰ Tedy hrozby pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví či mezinárodní vztahy ve smyslu čl. 5 odst. 4 písm. e) Hraničního kodexu a čl. 32 odst. 1 písm. a) bodu vi) Vízového kodexu, či důvodné pochybnosti o pravosti a pravdivosti předložených dokladů, spolehlivosti prohlášení žadatele nebo jeho úmyslu opustit území členských států před skončením platnosti požadovaného víza.

³³¹ Viz kapitoly III.2.1.3.7. až III.2.1.3.9., s. 84 až 96.

³³² Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013 ve věci C-84/12 *Koushkaki*, ECLI:EU:C:2013:862, bod 55.

³³³ Viz rozsudek *Koushkaki*, pozn. 332, body 56 až 62.

³³⁴ Dlužno dodat, že tímto rozsudkem Soudní dvůr nepomohl ani předkládajícímu soudu, který své otázky položil zejména proto, že na základě spisu vyhodnotil existenci důvodů pro zamítnutí žádosti o vízum jinak než německý konzulát v Teheránu. Předkládající soud si totiž nebyl jist, zda v takové situaci může zvrátit hodnocení konzulátu, když vlastní hodnocení zakládá jen na spisu, nemá potřebnou místní znalost země původu a žadatele nikdy neviděl.

o jeho předvídatelném chování a prokázat u něj riziko nedovoleného přistěhovalectví,³³⁵ bude judikatura zřejmě tihnout k omezení prostoru pro diskreci, resp. k nastavení přísných podmínek pro její výkon a přezkum, z čehož fakticky vyplyne existence subjektivního práva na udělení víza a s tím související potřeba soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí. Logicky tím bude založeno též subjektivní právo každého občana třetího státu na vstup na území členských států. Tento trend však nepokládám za správný, jelikož, jak jsem uvedl výše, dle mého názoru překračuje pravomoci Unie i účel dotčených předpisů schengenského *acquis*, nemluvě o neexistující reciprocitě, která výrazně oslabuje možnosti zahraniční i bezpečnostní politiky Unie i členských států ve prospěch třetích států.

III. 2. 1. 3. 4. Malý pohraniční styk

Důležitou obecnou výjimku z pravidel Hraničního kodexu představuje režim **malého pohraničního styku** podle nařízení č. 1931/2006, jehož účelem je usnadnění překračování vnějších hranic pro obyvatele pohraničních oblastí sousedících třetích států.

V první řadě je třeba zdůraznit, že nařízení č. 1931/2006 neobsahuje obecně závaznou odchylku od klasických pravidel, kterou by byly všechny členské státy povinny aplikovat. Toto nařízení pouze dává členskému státu možnost odchýlit se od pravidel Hraničního kodexu prostřednictvím bilaterální smlouvy uzavřené se sousedním třetím státem, přičemž nařízení stanoví pouze základní nepřekročitelné mantinely konkrétních podmínek obsažených v takové případné smlouvě. Je však plně na členských státech, zda se tuto možnost rozhodnou využít a jaké nastaví podmínky v rámci vytyčených mantinelů.³³⁶

Zásadní výhodou režimu malého pohraničního styku je, že na překračování vnějších hranic držiteli povolení pro malý pohraniční styk se neuplatní některé z podmínek pro vstup podle Hraničního kodexu. Tyto osoby jsou dle nařízení č. 539/2001 osvobozeny od případné vízové povinnosti³³⁷ a nemusejí prokazovat účel a podmínky předpokládaného pobytu ani dostatečné prostředky na obživu během pobytu.³³⁸ Držitelé tohoto povolení tedy stále zásadně podléhají při překračování vnějších hranic důkladné kontrole, během níž je však ověřováno mnohem méně dokladů. Každopádně, uvedené výhody lze využít pouze při překračování

³³⁵ Srov. rozsudek *Koushkaki*, pozn. 332, body 56, 57 a 70.

³³⁶ Připravovanou bilaterální smlouvu je nicméně třeba předem konzultovat s Komisí z hlediska jejího souladu s nařízením, viz čl. 13 odst. 2 nařízení č. 1931/2006.

³³⁷ Srov. kapitola III.2.1.3.1., s. 61.

vnějších hranic toho členského státu, který povolení vydal.³³⁹ Držitelům povolení pro malý pohraniční styk může být rovněž usnadněno praktické překračování vnějších hranic.³⁴⁰

Pro vydání povolení pro malý pohraniční styk platí následující minimální podmínky, které však mohou být dále zpřísněny konkrétní bilaterální smlouvou. Podle článku 9 nařízení č. 1931/2006 musí žadatel:

- být držitelem platného dokladu opravňujícího k překročení vnějších hranic,
- prokázat, že je obyvatelem pohraniční oblasti vymezené bilaterální smlouvou,³⁴¹
- prokázat, že má v této oblasti zákonné bydliště již nejméně jeden rok,³⁴²
- prokázat, že má legitimní důvody k častému překračování vnějších hranic v režimu malého pohraničního styku,
- nebýt veden v SIS pro účely odepření vstupu a
- nebýt považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli z členských států, zejména nejsou-li osobami, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

Povolení musí být platné po dobu minimálně jednoho roku a maximálně pěti let.³⁴³ V této souvislosti se však nabízí otázka, zda lze povolení využít jen k určitému počtu vstupů do Schengenu, nebo pouze ke vstupům v rámci určitého období, například během tří měsíců v rámci šestiměsíčního období, jako je tomu v případě pravidel pro krátkodobý schengenský pobyt. Ostatně samo nařízení č. 1931/2006 stanoví, že délka každého nepřerušného pobytu na základě povolení pro malý pohraniční styk nesmí překročit tři měsíce.³⁴⁴ Podle nedávného rozsudku Soudního dvora ve věci *Shomodi* je však třeba mít za to, že z tohoto nařízení žádné omezení ve smyslu pravidel krátkodobého schengenského pobytu nevyplývá.³⁴⁵ Jinými slovy, pokud není omezení v tomto smyslu obsaženo v příslušné bilaterální smlouvě, může držitel

³³⁸ Srov. čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu a čl. 4 nařízení č. 1931/2006.

³³⁹ Územní platnost povolení pro malý pohraniční styk je totiž omezena jen na pohraniční oblast členského státu, který povolení vydal, srov. čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1931/2006.

³⁴⁰ Viz čl. 15 nařízení č. 1931/2006.

³⁴¹ Tato oblast přitom v zásadě může dosahovat pouze do 30 km od vnějších hranic, výjimku představují správní celky, které se částečně rozkládají i dále od vnějších hranic, a oblast Kaliningradu, srov. čl. 3 odst. 2 a příloha nařízení č. 1931/2006.

³⁴² Viz čl. 3 odst. 6 nařízení č. 1931/2006.

³⁴³ Viz čl. 10 nařízení č. 1931/2006.

³⁴⁴ Viz čl. 5 nařízení č. 1931/2006.

povolení pro malý pohraniční styk překračovat vnější hranice každý den, aniž by byl omezen obdobím tří měsíců během šestiměsíčního období, jak je tomu u krátkodobých schengenských pobytů. Z povolení pro malý pohraniční styk tedy může paradoxně vyplývat více práv než z jednotného víza.

Argumenty, s jejichž pomocí Soudní dvůr k tomuto rozhodnutí dospěl, nicméně pokládám za přesvědčivé. Tento závěr totiž skutečně odpovídá dikci nařízení č. 1931/2006 i účelu režimu malého pohraničního styku, neboť dopadá mimo jiné právě na osoby, které potřebují z různých legitimních důvodů překračovat vnější hranice každý den, aniž by na území členského státu skutečně pobývaly.³⁴⁶ Možnosti zneužití tohoto přístupu by měly zabránit přísně nastavené podmínky pro vydávání povolení, zejména omezení na skutečně nejbližší pohraniční oblast třetího státu, minimálně jeden rok zákonného bydliště v této oblasti i omezení územní platnosti povolení pouze na pohraniční oblast daného členského státu (tudíž držitel povolení nesmí na jeho základě cestovat do vnitrozemí, natož do jiných členských států).³⁴⁷ A konečně, členské státy mají vždy možnost nastavit v tomto ohledu v bilaterální smlouvě přísnější podmínky, včetně omezení možného počtu vstupů na toto povolení.³⁴⁸

Ve vztahu k úvahám týkajícím se obecného práva státních příslušníků třetích států na vstup na území členských států či na udělení potřebného víza jistě není bez zajímavosti, že členské státy jsou při uzavírání bilaterálních smluv o malém pohraničním styku povinny zajistit srovnatelné zacházení pro osoby mající zákonné bydliště v pohraniční oblasti daného členského státu při cestování do dotčeného třetího státu.³⁴⁹

Přehled uzavřených i připravovaných bilaterálních smluv týkajících se tohoto režimu je uveden v Druhé zprávě Komise o provádění a fungování režimu malého pohraničního styku z roku 2011.³⁵⁰

³⁴⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 2013 ve věci C-254/11 *Shomodi*, ECLI:EU:C:2013:182, body 19 až 26.

³⁴⁶ Srov. rozsudek *Shomodi*, pozn. 345, body 22 až 24.

³⁴⁷ Srov. rozsudek *Shomodi*, pozn. 345, bod 25.

³⁴⁸ Srov. tamtéž. Jinou otázkou je, že nemusí být snadné dosáhnout renegociace dříve uzavřených bilaterálních smluv, které s takovým omezením nepočítaly, jelikož dotčený členský stát spoléhal na jiný výklad nařízení č. 1931/2006. Nicméně, v takových jednáních bude mít členský stát zřejmě vždy výhodnější postavení, jelikož případné vypovězení smlouvy by pro něj představovalo méně nepříznivý důsledek než pro dotčený třetí stát.

³⁴⁹ Viz čl. 14 nařízení č. 1931/2006 a srov. kapitolu III.2.1.3.3., s. 76.

³⁵⁰ KOM(2011)47 v konečném znění, s. 2 a 3. V letech 2008 až 2010 vstoupily v platnost smlouvy mezi Polskem a Ukrajinou, Slovenskem a Ukrajinou, Maďarskem a Ukrajinou a Rumunskem a Moldavskem.

III. 2. 1. 3. 5. Zvláštní kategorie osob

Podle čl. 19 Hraničního kodexu se při kontrolách určitých úzce vymezených kategorií osob použijí zvláštní pravidla. Některé z těchto odchylek se přitom mohou týkat občanů Unie stejně jako občanů třetích států.

Hlavy států a členové jejich delegací, jejichž příjezd byl pohraniční stráží předem ohlášen diplomatickou cestou, nesmějí podléhat hraniční kontrole.³⁵¹ Tato skutečnost nicméně neznamená, že by těmto osobám nemohl být odepřen vstup na území členských států, tedy překročení vnějších hranic. Ačkoli Hraniční kodex s takovou možností nepočítá, z nedávného rozsudku Soudního dvora ve věci *Maďarsko v. Slovensko* vyplývá, že status uvedených osob je upraven mezinárodním právem, na jehož základě lze pohyb těchto osob omezit, aniž by to bylo v rozporu s unijním právem.³⁵²

Piloti letadel, další členové posádky letadel a námořníci mohou při předložení pilotní licence, certifikátů člena posádky, resp. průkazu totožnosti námořníka vystoupit z letadla či lodě a vstoupit na území přilehlé obce, tedy překročit za tímto účelem vnější hranice, aniž by museli splňovat klasické podmínky vstupu stanovené Hraničním kodexem.³⁵³ U těchto osob tedy může probíhat hraniční kontrola, při níž je však předkládán pouze příslušný doklad. Tato skutečnost zároveň znamená, jak již bylo uvedeno výše, že nelze kontrolovat plnění vízové povinnosti, které dotčené osoby mohou podléhat dle nařízení č. 539/2001. Tyto osoby tedy mohou za uvedeným účelem překročit vnější hranice bez víza, i pokud by se na ně vízová povinnost vztahovala. Tím je také významně oslaben význam možnosti členského státu přijmout výjimku z osvobození od vízové povinnosti pro civilní vzdušné a námořní posádky z určitého třetího státu.³⁵⁴

Držitelé diplomatických, úředních nebo služebních pasů a členové mezinárodních organizací nemusí prokazovat splnění jedné z podmínek pro vstup dle čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu, konkrétně dostatečné prostředky na obživu.³⁵⁵ Akreditovaní členové diplomatických misí a konzulárních zastoupení v některém z členských států a jejich rodiny mohou navíc

³⁵¹ Viz příloha VII bod 1 Hraničního kodexu.

³⁵² Srov. rozsudek *Maďarsko v. Slovensko*, pozn. 120, body 45 až 52.

³⁵³ Viz příloha VII body 2 a 3 Hraničního kodexu.

³⁵⁴ Viz čl. 4 odst. 1 písm. b) a d) nařízení č. 539/2001.

³⁵⁵ Srov. Příloha VII bod 4.1 Hraničního kodexu.

překračovat vnější hranice již při předložení průkazu vystaveného ministerstvem zahraničních věcí hostitelského členského státu a cestovního dokladu.³⁵⁶

V případě přeshraničních pracovníků, kteří jsou pro časté překračování vnějších hranic dobře známi příslušníkům pohraniční stráže, připouští Hraniční kodex provádění pouze namátkových kontrol.³⁵⁷ Tento postup může v praxi nalézt uplatnění zejména v případě držitelů povolení pro malý pohraniční styk. Naopak u nezletilých osob je kladen důraz na ověření, zda nedochází k nezákonnému odvedení od osob, kterým byla nad nimi svěřena péče.³⁵⁸

III. 2. 1. 3. 6. Shrnutí k obecnému režimu občanů třetích států

Předcházející kapitoly ukazují, že obecná úprava schengenského *acquis* pro vstup občanů třetích států je velmi obsáhlá a poměrně komplexní. V této souvislosti by jistě bylo možné chápat případné drobné prohřešky proti požadavku právní jistoty, tedy marginální nedostatky či mezery v této úpravě. Je proto s podivem, že skutečné nedostatky jsou pouze zásadnější povahy, jako absence jednoznačného vymezení, na které doklady či členské státy se dotčené předpisy vztahují, nebo otevřená otázka existence subjektivního práva na vstup na území členských států, resp. na udělení jednotného víza, i související otázka existence práva na soudní přezkum negativního rozhodnutí. Zvláště druhý uvedený okruh otázek je pro výklad předpisů schengenského *acquis* naprosto klíčový, přitom se nelze ubránit dojmu, že byla tato mezera ponechána v úpravě záměrně.³⁵⁹ Nepokládám za přijatelné, aby unijní zákonodárce v případě nemožnosti nalézt shodu na určité zásadní otázce připravované úpravy ponechal tuto otázku nevyřešenou a *de facto* tím přenechal iniciativu k jejímu rozhodnutí Soudnímu dvoru. Jakkoli tedy je třeba ocenit výrazný pokrok v oblasti pravidel pro vstup občanů třetích států na území členských států Schengenu, nelze opomenout, že se tak stalo za cenu závažných a záměrných nedostatků z hlediska požadavku právní jistoty.

Po stránce legitimacy mohou vzbuzovat pochybnosti donedávna platná a pro (zejména menší) členské státy nevýhodná pravidla mechanismu reciprocity v nařízení č. 539/2001, avšak jejich obsah byl nepochybně ze strany většiny aktérů legislativního procesu přijat zcela

³⁵⁶ Viz příloha VII bod 4.3 Hraničního kodexu.

³⁵⁷ Viz příloha VII bod 5 Hraničního kodexu.

³⁵⁸ Srov. Příloha VII bod 6 Hraničního kodexu.

³⁵⁹ Této skutečnosti si všímá i odborná literatura, srov. PEERS, pozn. 26, s. 199.

záměrně, a pokud některé členské státy nevyužily zavčas možnost tato pravidla napadnout před Soudním dvorem, stěží mohou nyní namítat jejich nelegitimitu. Z hlediska legitimacy je však velmi problematické plíživé vytváření subjektivního práva na vstup na území členských států i na udělení víza judikaturou Soudního dvora, navzdory zjevné vůli významné části aktérů legislativního procesu i vymezení pravomocí Unie.

III. 2. 1. 3. 7. Rodinní příslušníci

Odchytky v postavení rodinných příslušníků občanů Unie nebo států ESVO z hlediska překračování vnějších hranic členských států vyplývají ze směrnice 2004/38. Tyto osoby mají totiž na rozdíl od obecného režimu státních příslušníků třetích států právo na vstup na území členských států i právo na udělení potřebného víza, pokud splňují příslušné podmínky.³⁶⁰

Z hlediska legislativní techniky i aplikační praxe pokládám za velmi problematické, že odchylky z režimu Hraničního kodexu a Vízového kodexu, tedy přímo použitelných unijních předpisů, vyplývají ze směrnice jakožto předpisu vyžadujícího transpozici do vnitrostátních právních řádů. Uvedené odchylky přitom často nejsou nemají oporu v přesně formulovaných ustanoveních směrnice 2004/38, ale jsou dovozovány výkladem jejích vágních ustanovení. Vzhledem k šíři těchto odchylek a významu postavení rodinných příslušníků bych pokládal za žádoucí, aby byly výjimky z režimu obou přímo použitelných předpisů výslovně popsány přímo v těchto předpisech. Předšlo by se tím velké části sporů o rozsah výjimek a výrazně by se usnadnila jejich aplikace v praxi.

Při překračování vnějších hranic se tyto výjimky promítají jak do pravidel hmotných, tak do pravidel procesních, tedy do podmínek vstupu podle Hraničního kodexu i do způsobu provádění hraniční kontroly.

Z hlediska hmotného je v první řadě zapotřebí, aby rodinný příslušník prokázal, že mu skutečně svědčí práva ze směrnice 2004/38, tedy že doprovází či následuje občana Unie, který je jeho rodinným příslušníkem a který vykonává nebo dříve vykonával své právo volného pohybu.³⁶¹ V kladném případě po této osobě oproti podmínkám vstupu podle čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu nelze požadovat doložení účelu nebo podmínek předpokládaného pobytu

³⁶⁰ Srov. např. rozsudek *Komise v. Španělsko*, pozn. 169, body 42 a 43.

³⁶¹ Viz kapitola III.1.3.1., s. 36. Nemělo by tedy postačovat pouhé předložení dokladu o rodinné vazbě na občana Unie.

ani dostatečných prostředků pro tento pobyt,³⁶² ostatní podmínky jsou však použitelné, byť v mírně upravené podobě.

Rodinní příslušníci podléhají vízové povinnosti stejně jako ostatní státní příslušníci třetích států, nicméně nad rámec možných osvobození od této povinnosti podle nařízení č. 539/2001 či Hraničního kodexu mohou tyto osoby místo jinak potřebného víza předložit pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie ve smyslu čl. 10 směrnice 2004/38. V této souvislosti je s ohledem na výše uvedené úvahy třeba zdůraznit, že jelikož je směrnice 2004/38 závazná pro všechny členské státy, jsou od povinnosti předložit vízum osvobozeni rovněž držitelé pobytových karet rodinných příslušníků vystavených orgány členských států, které dosud nejsou do Schengenu plně zapojeny či které stojí mimo Schengen. Nicméně tento postup je možný jen v případě pobytové karty vystavené z titulu postavení dané osoby jakožto rodinného příslušníka ve smyslu čl. 10 směrnice 2004/38, což by mělo být na tomto dokladu výslovně uvedeno.³⁶³

Rodinnému příslušníkovi lze taktéž odepřít vstup z důvodu veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti nebo veřejného zdraví, avšak nikoli z důvodu ohrožení mezinárodních vztahů.³⁶⁴ Nicméně tento postup lze v souladu se směrnicí 2004/38 využít jen tehdy, pokud je založen výlučně na osobním chování dotčené osoby a hrozba je skutečná a dostatečně závažná.³⁶⁵ Posouzení naplnění tohoto důvodu pro odepření vstupu tedy musí být provedeno důkladněji než v případě ostatních státních příslušníků třetích států. Jinými slovy, příslušné orgány mají při rozhodování o rodinných příslušnících menší diskreci.

Stejným způsobem je třeba přistupovat i k odepření vstupu z důvodu, že jde o osobu vedenou v SIS pro účely odepření vstupu. Tento důvod totiž vychází z předpokládané existence hrozby pro některý z uvedených zájmů, kterou ve vstupu dotčené osoby na území Schengenu spatřoval ten členský stát, jenž záznam do SIS vložil. Judikatura Soudního dvora proto v této souvislosti požaduje, aby příslušné orgány získaly doplňující informace

³⁶² Tento závěr vyplývá z toho, že směrnice 2004/38 žádnou takovou podmínku ve vztahu ke vstupu na území neobsahuje, tudíž ji vůči osobám spadajícím do působnosti této směrnice nelze uplatňovat.

³⁶³ Toto rozlišení je relevantní právě pro členské státy, které stojí mimo Schengen nebo které do něj dosud nejsou plně zapojeny, jelikož na tyto členské státy se nevztahuje výjimka zproštění od povinnosti předložit vízum skrze jimi vystavené povolení k pobytu, viz kapitola III.2.1.3., s. 59 a 60. Směrnice 2004/38 výslovně požaduje, aby byl doklad vydaný podle jejího článku 10 označen jako „Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie“, aby nebylo pochyb o tom, o jaký doklad se jedná a jaká oprávnění z něj mají vyplývat. Pokud tedy pobytová karta vydaná členským státem stojícím mimo Schengen nebo členským státem do Schengenu dosud plně nezapojeným není označena tímto způsobem, nelze ji pokládat za doklad ve smyslu čl. 10 směrnice 2004/38, tudíž jejího držitele není možné zprostit povinnosti předložit vízum, byť by tato osoba byla rodinným příslušníkem občana Unie.

³⁶⁴ Srov. možné důvody pro omezení práv ze směrnice 2004/38 v jejích člancích 27 a 29.

³⁶⁵ Srov. např. rozsudek *Komise v. Španělsko*, pozn. 169, body 44 a 46.

k předmětnému záznamu, aby mohly posoudit, zda je splněna podmínka existence skutečné a dostatečně závažné hrozby, kvůli níž lze omezit výkon práv volného pohybu dané osoby.³⁶⁶ V praxi však může dodržení tohoto požadavku Soudního dvora působit určité obtíže, jelikož příslušník pohraniční stráže většinou nebude mít možnost získat v krátké době podrobné informace v tomto smyslu od orgánů jiného členského státu. Ostatně ani tyto orgány nemusejí mít potřebné údaje vždy operativně k dispozici, nemluvě o aktuálnosti těchto údajů. Lze tudíž očekávat, že se plnění tohoto požadavku Soudního dvora v praxi většinou omezí na ověření, zda členský stát, který předmětný záznam do SIS vložil, nadále trvá na jeho zachování, nebo zda od něj upouští.

Z hlediska procesního by rodinní příslušníci dle čl. 7 odst. 2 Hraničního kodexu měli zásadně podléhat pouze minimální hraniční kontrole stejně jako občané Unie, neboť jsou dle čl. 2 odst. 5 Hraničního kodexu rovněž osobami požívajícími unijního práva volného pohybu. Tato kontrola nicméně logicky nemůže být omezena pouze na rychlé ověření totožnosti na základě předložených dokladů, jelikož se na rodinné příslušníky vztahuje více hmotných podmínek vstupu než na občany Unie, jak bylo popsáno výše. V této souvislosti je tudíž třeba ověřit také doklady týkající se postavení dané osoby jakožto rodinného příslušníka, případně prověřit předložené vízum a nahlédnout do relevantních databází. I při více ověřovaných dokladech by nicméně kontrola měla probíhat rychle a odděleně od kontrol ostatních státních příslušníků třetích států.³⁶⁷

Též při řízení o udělení víza se výjimky pro postavení rodinných příslušníků projevují v rovině hmotné i procesní, tedy v rámci podmínek pro udělení víza i v rámci průběhu řízení o udělení víza.

Z hlediska hmotného je situace velmi podobná jako v případě překračování vnějších hranic. Rodinný příslušník musí prokázat, že mu skutečně přísluší práva na základě směrnice 2004/38. V kladném případě již oproti podmínkám Vízového kodexu nemusí prokazovat účel ani podmínky zamýšleného pobytu, dostatečné prostředky pro obživu během tohoto pobytu či uzavření cestovního pojištění.³⁶⁸ Důvody veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti či veřejného zdraví jsou použitelné za stejných omezení jako v případě překračování vnějších hranic, což platí i pro nutný postup v případě záznamu v SIS pro účely odepření vstupu. Žádost rodinného

³⁶⁶ Srov. rozsudek *Komise v. Španělsko*, pozn. 169, body 54 až 59.

³⁶⁷ Viz čl. 9 Hraničního kodexu.

³⁶⁸ Viz čl. 32 odst. 1 Vízového kodexu.

příslušníka o udělení víza nelze zamítnout pouze z důvodu pochybností stran záměru opustit území členských států před uplynutím platnosti víza.

Z hlediska procesního je situace složitější. Rodinným příslušníkům, kteří podléhají vízové povinnosti, mají členské státy dle směrnice 2004/38 poskytnout „*veškeré prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz*“, přičemž tato víza mají být udělena „*bezplatně, zrychleným postupem a v nejkratší možné lhůtě*“.³⁶⁹ Je však otázkou, co z těchto ustanovení vyplývá pro řízení o udělení víza. Konkrétně od kterých závazných procesních pravidel Vízového kodexu se musí konzulát při posuzování žádosti rodinného příslušníka odchýlit a jakým způsobem? Lze snadno dovodit, že od rodinných příslušníků nemůže být požadováno uhrazení poplatku za podání žádosti. Rodinní příslušníci logicky nemusí předkládat doklady týkající se hmotných podmínek pro udělení víza, které se na ně nevztahují. Vízový kodex sám specifikuje, že rodinní příslušníci nemusí vyplňovat některé údaje ve formuláři k žádosti o udělení víza.³⁷⁰ Je však konzulát povinen odchýlit se od pravidel týkajících se příslušnosti pro posouzení žádosti nebo pravidel pro možnost udělení víza na vnějších hranicích, pokud se jedná o žádost rodinného příslušníka, aby mu „*usnadnil získání nezbytného víza*“? Podle mého názoru ze směrnice 2004/38 vyplývá, že rodinnému příslušníkovi by vždy mělo být umožněno získat potřebné vízum na vnější hranici, přestože nesplňuje podmínku naléhavosti či nemožnosti žádat o vízum předem.³⁷¹ Tím je u rodinných příslušníků fakticky prolomena zásada, že o vízum musí být požádáno výhradně na příslušném konzulátu, jestliže žadatel nemůže prokázat závažné důvody, proč tak nemohl učinit. Tato skutečnost by nahrávala tomu, že v případě rodinných příslušníků není třeba striktně trvat na dodržení pravidel příslušnosti, když při neudělení víza nepříslušným konzulátem daná osoba toto vízum bude tak jako tak moci získat na vnější hranici. Stejně tak lze však mít za to, že dotčené ustanovení směrnice 2004/38 není dostatečně konkrétní na to, aby z něj bylo možné dovodit povinnou odchylku od legitimně nastavených pravidel pro příslušnost podle Vízového kodexu.

Konečně, pro překračování hranic i pro řízení o udělení víza platí v případě rodinných příslušníků dvě důležité společné odchylky. Práva ze směrnice 2004/38 lze rovněž odepřít, pokud došlo ke zneužití práv či podvodu, například prostřednictvím účelového sňatku. I tento důvod tedy lze uplatnit pro rozhodnutí o odepření vstupu či zamítnutí žádosti o udělení víza. V každém případě, takové rozhodnutí vůči rodinnému příslušníkovi musí být vždy náležitě

³⁶⁹ Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

³⁷⁰ Srov. příloha I Vízového kodexu a poznámka za kolonkami 24 a 25.

³⁷¹ Srov. čl. 35 odst. 1 písm. b) Vízového kodexu ve spojení s čl. 5 odst. 4 směrnice 2004/38.

odůvodněno a musí podléhat soudnímu přezkumu, o čemž musí být daná osoba rozhodnutím výslovně poučena.³⁷²

Z hlediska požadavku právní jistoty musí v této oblasti směřovat námitky především ke zvolené legislativní technice, tedy zakotvení výjimek z nařízení prostřednictvím směrnice. Toto řešení může totiž v praxi působit potíže zejména u odchylek procesního režimu rodinných příslušníků, neboť ustanovení směrnice 2004/38 jsou v tomto ohledu velmi vágní, tudíž je složité z nich dovodit výjimky ze striktně vymezených procesních postupů podle Hraničního kodexu či Vízového kodexu. Po stránce legitimacy v této oblasti nespátřuji zásadní nesrovnalosti.

III. 2. 1. 3. 8. Občané Turecka

Jak bylo podrobněji rozebráno výše v části týkající se členských států stojících mimo Schengen, členské státy nesmějí vůči tureckým státním příslušníkům, kteří vykonávají volný pohyb služeb, svobodu usazování nebo volný pohyb pracovníků, zavádět nová omezení, která by se týkala podmínek jejich vstupu na území členských států.³⁷³ Těmto osobám tedy nenáleží žádné konkrétní hmotné právo vůči všem členským státům, avšak mohou se vůči konkrétnímu členskému státu domáhat případného dřívějšího příznivějšího režimu, a to včetně neexistence vízové povinnosti či podmínek pro překračování hranic.

V rámci Schengenu má však uvedená povinnost členských států zajímavé a poněkud paradoxní důsledky. Přímo použitelné předpisy schengenského *acquis* totiž obsahují v tomto ohledu velmi podrobná pravidla, která ponechávají členským státům jen minimální diskreční pravomoc. Členský stát, pro něhož obecná schengenská úprava představuje nové omezení práv dotčených občanů Turecka, se proto fakticky musí odchýlit od postupu předepsaného sekundárním právem. Tedy například, pokud z hlediska určitého členského státu je novým omezením vůči tureckým občanům vykonávajícím svobodu pohybu, volný pohyb služeb nebo volný pohyb pracovníků vízová povinnost pro krátkodobý schengenský pobyt, pak dotčený

³⁷² Viz čl. 30 směrnice 2004/38. Orgány členských států jsou tedy na jedné straně povinny použít formuláře pro oznamování příslušných rozhodnutí dle přílohy V části B Hraničního kodexu, resp. přílohy VI Vízového kodexu, na druhou stranu uvedené formuláře umožňují jen zatřetí příslušného důvodu, aniž by předpokládaly konkrétní rozvedení tohoto důvodu ve vztahu k dotčené osobě, což požadavkům směrnice zjevně neodpovídá. V praxi tedy budou muset orgány členských států formuláře pro oznámení negativního rozhodnutí rodinnému příslušníkovi odpovídajícím způsobem rozšířit.

³⁷³ Viz kapitola III.1.3.2., s. 48 a 49.

členský stát nesmí od těchto osob víza v souvislosti s krátkodobým schengenským pobytem vyžadovat, ačkoliv mu to nařízení č. 539/2001 výslovně ukládá.³⁷⁴

Soudní dvůr v tomto ohledu uvedl, že přednost mezinárodních dohod uzavřených Uníí před akty unijního sekundárního práva velí vykládat tyto akty v co největším možném rozsahu v souladu s uvedenými dohodami.³⁷⁵ Musím přiznat, že smysl tohoto argumentu mi poněkud uniká, neboť nevidím prostor pro takový výklad nařízení č. 539/2001, dle něhož občan státu uvedeného na černém seznamu je pro krátkodobý schengenský pobyt od vízové povinnosti při cestě do dotčeného členského státu osvobozen. Dle mého názoru by takový výklad byl *contra legem*, tedy za hranicemi možného. Soudní dvůr je však zjevně opačného názoru.³⁷⁶

Další paradox je dobře patrný právě na příkladu existence vízové povinnosti. Ve věci *Soysal a Savatli* se jednalo o řidiče nákladních vozidel zabývajících se mezinárodní přepravou zboží.³⁷⁷ Soudní dvůr ve svém rozsudku konstatoval, že Německo vůči těmto osobám nesmí uplatňovat vízovou povinnost pro vstup na své území za účelem poskytování služeb.³⁷⁸ Co však tento výrok znamená v praxi? Předně, jak bylo uvedeno výše,³⁷⁹ tyto osoby nemají právo na udělení jednotného víza, náleží jim toliko právo překročit hranice, aniž by musely splňovat podmínku platného víza. Toto právo mohou uplatnit pouze vůči Německu, případně vůči dalším členským státům ve stejné situaci, nikoli vůči všem členským státům Schengenu. Pro překročení hranic těchto ostatních členských států tedy dotčené osoby potřebují platné vízum či jiné oprávnění, přičemž tento závěr je plně použitelný, i když jsou překračovány hranice vnitřní. Přestože na těchto hranicích nebudou podrobeni hraniční kontrole, pokud je překročí bez víza či jiného oprávnění, dopustí se nelegálního vstupu a poté pobytu na území daného členského státu,³⁸⁰ se všemi možnými důsledky, které z takového prohřešku vyplývají. Z toho také vyplývá, že dotčené osoby mohou do Německa cestovat pouze přímo, jelikož bez víza jim nebude umožněno překročení vnějších hranic jiného členského státu. Jinými slovy, právo dotčené osoby na osvobození od vízové povinnosti má fakticky naprosto stejné účinky jako udělené vízum s územní platností omezenou na území Německa.

Soudní dvůr také konstatoval, že za „nové omezení“ je třeba pokládat nejen opatření přísnější oproti režimu uplatňovanému ke dni vstupu v platnost klauzule standstill v daném

³⁷⁴ V takové situaci je například Německo, viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 183, body 50 až 52.

³⁷⁵ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 183, bod 59.

³⁷⁶ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 183, bod 62. Srov. též TEZCAN-IDRIZ, pozn. 96, s. 1629.

³⁷⁷ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 183, body 26 a 28.

³⁷⁸ Viz rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 183, bod 62.

³⁷⁹ Viz kapitola III.1.3.2., s. 51.

³⁸⁰ Blíže viz kapitola III.2.2., s. 96 a 97.

členském státě, ale též opatření zpřísňující opatření přijatá po uvedeném rozhodném dni.³⁸¹ Tudíž pokud členské státy jakkoliv zmírní podmínky týkající se vstupu občanů třetích států na své území, pak ve vztahu k občanům Turecka vykonávajícím volný pohyb služeb, svobodu usazování nebo volný pohyb pracovníků tuto změnu již nikdy nebudou moci vzít zpět. Tato skutečnost zároveň znamená, že pokud by se členské státy rozhodly jakkoliv zpřísnit stávající pravidla Hraničního či Vízového kodexu, nebude se tato změna na uvedené občany Turecka vztahovat.

K aspektu právní jistoty lze v této souvislosti říci v zásadě totéž, co bylo uvedeno vůči postavení občanů Turecka v členských státech stojících mimo Schengen. Jakkoliv je pravidlo obsažené v klauzulích standstill jasné, v praxi je jeho uplatňování spojeno s obtížemi, které unijní legislativa ani judikatura dosud nijak neřeší.³⁸² V případě členských států zapojených do Schengenu jsou navíc tyto obtíže a některé absurdní důsledky více viditelné. Z hlediska požadavku legitimacy lze k námitce zmíněné již ve vztahu k postavení občanů Turecka ve členských státech stojících mimo Schengen upozornit na nepřesvědčivé odůvodnění Soudního dvora týkající se vyřešení konfliktu klauzule standstill s nařízením č. 539/2001.

III. 2. 1. 3. 9. Další skupiny osob

Jak bylo uvedeno již v úvodu této části práce, schengenské *acquis* sjednocuje hmotná pravidla pro vstup na území členských států za účelem krátkodobého pobytu, nicméně obecná hmotná pravidla týkající se vstupu za účelem pobytů dlouhodobých jsou ponechána na úpravě vnitrostátních právních řádů. Unijní právo však upravuje některé sektorově specifické situace, které se sice týkají primárně dlouhodobého pobytu na území členských států za zvláště vymezenými účely, díky čemuž mají logicky dopad rovněž na podmínky vstupu na území členských států.

³⁸¹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 2010 ve věci C-300/09 *Toprak a Oguz*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-12845, bod 62.

³⁸² Při poslední novelizaci nařízení č. 539/2001 bylo jednáno mj. též o ustanovení zmiňující, že tímto nařízením nejsou dotčena případná práva občanů třetích států vyplývající z mezinárodních závazků Unie přijatých před vstupem v platnost tohoto nařízení. Tato část návrhu však nakonec nebyla přijata. Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, KOM(2011) 290 v konečném znění, str. 8 a 9.

Nejvýznamnější z těchto situací představuje **sloučení rodiny**, jež je upraveno směrnicí 2003/86.³⁸³ Tato úprava se vztahuje jen na státní příslušníky třetích států,³⁸⁴ jejichž nejbližší rodinný příslušník je již držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem platného na alespoň jeden rok, u něhož lze důvodně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, pokud nejde o žadatele o přiznání postavení uprchlíka nebo obdobné formy ochrany.³⁸⁵ Manžel či manželka a nezletilé děti mají v zásadě nárok na právo na vstup na území členských států.³⁸⁶ Toto právo nelze realizovat přímo, je třeba žádat o jeho přiznání, například v podobě žádosti o dlouhodobé vízum či dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny.³⁸⁷ Členské státy mohou těmto osobám odepřít uvedený nárok jen z důvodů vymezených směrnicí 2003/86, mezi něž patří nesplnění požadavku zajištění ubytování a dostatečných prostředků pokrývajících náklady pobytu, uzavření zdravotního pojištění, podvodné jednání nebo ochrana veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví.³⁸⁸ Při rozhodování musí orgány členských států vzít v potaz také povahu a pevnost rodinných vazeb i dobu trvání pobytu v dotčeném členském státě.³⁸⁹ Dané osoby mají rovněž právo na soudní přezkum případného rozhodnutí, kterým jim je vstup na území odepřen.³⁹⁰ Uvedené podmínky se tedy velmi blíží podmínkám dle směrnice 2004/38. Členské státy krom toho mohou povolit za stejných podmínek vstup rovněž dalším rodinným příslušníkům.³⁹¹

Podstatnou roli hraje též postavení **dlouhodobě pobývajících rezidentů** upravené směrnicí 2003/109.³⁹² O přiznání tohoto postavení mohou usilovat státní příslušníci třetích států, kteří na území členského státu legálně a nepřetržitě pobývají po dobu alespoň pěti let.³⁹³ Členské státy v této souvislosti posuzují zejména dostatečné prostředky k pobytu, uzavření zdravotního pojištění či rizika pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost a veřejné zdraví.³⁹⁴ Ačkoliv to z dikce směrnice 2003/109 nevyplývá, dotčené osoby mají při splnění podmínek

³⁸³ Podrobněji ke směrnici 2003/86 viz např. GROENENDIJK, Kees. Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*. Koninklijke Brill NV, 2006, 8, s. 215 až 230.

³⁸⁴ Nedopadá tedy na rodinné příslušníky občanů Unie, viz čl. 3 odst. 3 směrnice 2003/86.

³⁸⁵ Viz čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86. Členské státy mohou podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/86 stanovit, že osoba usilující o sloučení rodiny musí na jejich území oprávněně pobývat po delší dobu, která nesmí přesahovat dva roky.

³⁸⁶ Viz dikce čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86: „Členské státy povolí vstup a pobyt ...“ (podtržení doplněno).

³⁸⁷ Viz čl. 5 směrnice 2003/86, srov. § 30 odst. 2 a § 42a cizineckého zákona.

³⁸⁸ Srov. čl. 6, 7 a 16 směrnice 2003/86.

³⁸⁹ Viz čl. 17 směrnice 2003/86.

³⁹⁰ Viz čl. 18 směrnice 2003/86.

³⁹¹ Srov. čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2003/86.

³⁹² Podrobněji ke směrnici 2003/109 viz např. HALLESKOV, Louise. The Long-Term Residence Directive: A Fullfilment of the Tampere Objective of Near Equality? *European Journal of Migration and Law*. Koninklijke Brill NV, 2005, 7, s. 181 až 201.

³⁹³ Srov. čl. 4 směrnice 2003/109.

³⁹⁴ Viz čl. 5, 6 a 18 směrnice 2003/109.

i postupů dle této směrnice nárok na přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.³⁹⁵ To rovněž logicky znamená, že případné zamítavé rozhodnutí musí být v souladu s čl. 47 Listiny možné napadnout u soudu, přestože směrnice 2003/109 povahu opravného prostředku sama nijak nespecifikuje.³⁹⁶

Postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je osvědčeno povolením k pobytu.³⁹⁷ Z hlediska vstupu na území členských států z něj pro jeho držitele vyplývají dva důsledky.

Zaprvé, jeho držitelé jsou, stejně jako v případě jiných povolení k pobytu na území členských států, osvobozeni od případné vízové povinnosti při překračování vnějších hranic za účelem krátkodobého schengenského pobytu. Nicméně, jak již bylo podrobněji rozebráno výše, povolení k pobytu vystavená orgány členských států, které dosud nejsou do Schengenu plně zapojeny, mají tento účinek jen pro překračování hranic téhož členského státu.³⁹⁸ Naopak povolení k pobytu vystavená orgány členských států, které již jsou do Schengenu zapojeny plně, mají tento účinek pro překračování vnějších hranic všech takto zapojených členských států.

Zadruhé, tyto osoby mají nárok na získání práva pobytu na dobu delší než tři měsíce v jiném členském státě, než jehož orgány vystavily dotčené povolení, za splnění podmínek směrnice 2003/109, mezi které patří zejména dostatečné prostředky k pobytu a zdravotní pojištění a také výhrady veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.³⁹⁹ Z toho logicky bez dalšího vyplývá i nárok na právo na překročení vnějších hranic daného členského státu za tímto účelem. V praxi tedy budou mít tyto osoby nárok na udělení dlouhodobého víza či přiznání dlouhodobého pobytu. Za stejných podmínek mají tento nárok rovněž rodinní příslušníci takových dlouhodobě pobývajících rezidentů, konkrétně manželka nebo manžel a nezletilé děti, pokud s danou osobou společně žili již v tom členském státě, ve kterém bylo prve získáno postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.⁴⁰⁰

V této souvislosti se nabízí otázka, zda i druhý uvedený účinek postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je omezen jen na členské státy plně zapojené do Schengenu. Jakkoliv by tento závěr dával smysl v souvislosti s osvobozením od vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty, neshledávám pro něj žádnou oporu ve znění směrnice 2003/109, v její systematice ani

³⁹⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-508/10 *Komise v. Nizozemsko*, ECLI:EU:C:2012:243, bod 68.

³⁹⁶ Srov. čl. 20 směrnice 2003/109.

³⁹⁷ Viz čl. 8 směrnice 2003/109.

³⁹⁸ Viz kapitola III.2.1.3., s. 59 a 60.

³⁹⁹ Srov. čl. 14, 15, 17 a 18 směrnice 2003/109.

⁴⁰⁰ Viz čl. 16 směrnice 2003/109.

v jejím účelu. Za této situace nelze mít za to, že by se v rámci této směrnice, která se v plném rozsahu vztahuje i na členské státy, které nejsou do Schengenu plně zapojeny, aplikovalo omezení v tomto smyslu. Ostatně v opačném případě by prakticky ztrácelo smysl, že se daná ustanovení směrnice 2003/109 na tyto členské státy vztahují.

Směrnice 2004/114 upravuje postavení **vysokoškolských studentů**, přičemž každý členský stát může rozhodnout, že tuto úpravu bude aplikovat i na žáky středních škol, stážisty či osoby zapojené do programu dobrovolné služby.⁴⁰¹ Tato směrnice obsahuje podmínky pro vstup a pobyt těchto osob na území členských států, mezi něž patří doložení účelu pobytu, i klasické požadavky na zajištění dostatečných prostředků, uzavření zdravotního pojištění či nebýt hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví.⁴⁰² Tyto podmínky by se opět měly projevit při posuzování žádosti o dlouhodobé vízum či dlouhodobý pobyt. Směrnice 2004/114 podobně jako směrnice 2003/109 neobsahuje výslovné ustanovení, které by deklarovalo nárok dotčených osob na přiznání práva vstupu nebo pobytu za uvedených podmínek, s čímž souvisí také existence práva na soudní přezkum negativního rozhodnutí.⁴⁰³ Je tedy otázkou, jak se k tomuto aspektu v budoucnu postaví Soudní dvůr, avšak vzhledem k jeho dosavadní judikatuře v této oblasti je pravděpodobný příklon k existenci nároku.⁴⁰⁴

Obdobným způsobem řeší směrnice 2005/71 postavení **výzkumných pracovníků**, kteří se v hostitelském členském státě mají účastnit výzkumného projektu na základě dohody o hostování s výzkumnou organizací.⁴⁰⁵ Tato směrnice však obsahuje jasné vymezení toho, že při splnění stanovených podmínek má dotčená osoba nárok na udělení oprávnění ke vstupu a pobytu na území členského státu, tudíž i k překročení vnějších hranic, tedy dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu.⁴⁰⁶ V této souvislosti přitom není bez zajímavosti, že směrnice 2005/71, na rozdíl od směrnice 2004/114, logicky výslovně zmiňuje právo na soudní přezkum negativního rozhodnutí.⁴⁰⁷

Postavení **vysoce kvalifikovaných pracovníků** upravuje směrnice 2009/50. Jedná se o osoby s vysokoškolskou kvalifikací usilující o výkon konkrétního zaměstnání vyžadujícího tuto kvalifikaci v hostitelském členském státě. Členský stát v této souvislosti posuzuje nejen

⁴⁰¹ Viz čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/114.

⁴⁰² Srov. čl. 6 a čl. 7 až 11 směrnice 2004/114.

⁴⁰³ Srov. čl. 5 směrnice 2004/114: „*Přijímání státních příslušníků třetích zemí na základě této směrnice je podmíněno ověřením dokladů prokazujících, že žadatel splňuje podmínky uvedené v článku 6 a v kterémkoliv z článků 7 až 11, které se vztahují na příslušnou kategorii.*“ Srov. též čl. 18 odst. 4 směrnice 2004/114.

⁴⁰⁴ Tato otázka je aktuálně projednávána ve věci C-491/13 *Ben Alya*, Úř. věst. C 344, 23. 11. 2013, s. 47.

⁴⁰⁵ Viz čl. 1 směrnice 2005/71.

⁴⁰⁶ Srov. čl. 7 odst. 3 směrnice 2005/71: „*Po ukončení kontroly uvedené v odstavcích 1 a 2 s kladným výsledkem jsou výzkumní pracovníci přijati na území členských států za účelem provádění dohody o hostování.*“

doložení pracovní smlouvy a odpovídající kvalifikace nebo klasické požadavky zdravotního pojištění a neexistence hrozby pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví,⁴⁰⁸ ale může zároveň hodnotit situaci na svém trhu práce.⁴⁰⁹ Pokud členský stát neshledá žádný z uvedených důvodů pro odmítnutí přijetí, vydá dotyčnému **modrou kartu EU**. Z uvedeného vyplývá, že vzhledem k velké diskreci členského státu není dán nárok na udělení modré karty, čemuž ostatně odpovídá i absence požadavku na možnost přezkumu negativního rozhodnutí před soudem.⁴¹⁰ Nicméně pokud je modrá karta udělena, má její držitel následně právo na „usnadnění získání požadovaných víz“, tedy v zásadě nárok na udělení potřebného dlouhodobého víza.⁴¹¹ Po osmnácti měsících pobytu na území členského státu na základě modré karty má navíc její držitel možnost získat za zjednodušených podmínek modrou kartu v jiném členském státě.⁴¹²

Významný dopad má též směrnice 2011/98, jež se týká všech **pracovníků** ze třetích států, tedy velmi široké kategorie osob. Tato směrnice však nesjednocuje hmotné podmínky pro přijetí pracovníků ze třetích států, zavádí pouze podstatné procesní usnadnění, když bude žadateli v rámci jediného řízení vydáno jednotné povolení, které v sobě bude zahrnovat jak pracovní povolení, tak i povolení ke vstupu i pobytu na území dotčeného členského státu.⁴¹³ Směrnice 2011/98 tedy nezavádí ani nemůže zavádět nárok na udělení jednotného povolení, když hmotné podmínky pro jeho udělení budou i nadále stanoveny vnitrostátním právem, pokud na konkrétní pracovní oblast nedopadá také unijní právo. Od jednotného postupu se navíc členské státy mohou odchýlit při udělování víz pro první vstup na své území.⁴¹⁴ V praxi tedy bude jednotný postup využitelný osobami, které již na území daného členského státu pracují a usilují o prodloužení pobytu za tímto účelem, případně osobami, které na území daného členského státu již pobývají na základě jiného titulu, mezi něž může patřit rovněž krátkodobý schengenský pobyt.

⁴⁰⁷ Viz čl. 15 odst. 4 směrnice 2005/71.

⁴⁰⁸ Viz čl. 5 směrnice 2009/50.

⁴⁰⁹ Srov. čl. 6 a čl. 8 odst. 2, 4 a 5 směrnice 2009/50.

⁴¹⁰ Viz čl. 11 odst. 3 směrnice 2009/50.

⁴¹¹ Viz čl. 7 odst. 1 směrnice 2009/50.

⁴¹² Viz čl. 18 směrnice 2009/50.

⁴¹³ Viz čl. 11 směrnice 2011/98.

⁴¹⁴ Viz čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/98.

Nová směrnice 2014/36⁴¹⁵ upravuje postavení **sezónních pracovníků**, tedy státních příslušníků třetích států, kteří mají hlavní bydliště ve třetí zemi, ale dočasně pobývají na území členských států za účelem výkonu práce závislé na ročním období na základě pracovní smlouvy na dobu určitou.⁴¹⁶ Pro snazší získání práva vstupu a pobytu na území členských států musí zájemce doložit pracovní smlouvu nebo závaznou pracovní nabídku, zajištěné zdravotní pojišťování a ubytování.⁴¹⁷ Členské státy však mohou žádost o povolení za účelem sezónní práce zamítnout nejen pro nesplnění těchto požadavků či pro prohřešky uváděného budoucího zaměstnavatele, ale také na základě zhodnocení situace na svém trhu práce nebo na základě překročení vlastní kvóty pro počet osob vstupujících na jejich území za účelem sezónní práce.⁴¹⁸ Vzhledem k šíři této diskrece tedy nelze hovořit o nároku na udělení povolení za účelem sezónní práce, čemuž odpovídá rovněž absence požadavku na možnost napadnout negativní rozhodnutí před soudem.⁴¹⁹ Pokud je však povolení uděleno, má na jeho základě dotčená osoba právo na vstup a pobyt na území členského státu, který toto povolení vydal.⁴²⁰ Matoucí je nicméně vymezení vztahu mezi směrnicí 2014/36 a Vízovým kodexem, jelikož není zřejmé, zda mají být pro sezónní práce po dobu nepřekračující tři měsíce vydávána jednotná víza podle pravidel této směrnice, nebo se bez odchylky uplatní pravidla Vízového kodexu.⁴²¹

Lze tedy shrnout, že unijní právo sjednocuje podmínky pro dlouhodobý pobyt rozebraných skupin osob, přičemž ve většině případů se jedná o podmínky hmotné, v případě široké kategorie pracovníků jde naopak jen o podmínky procesní. Většina uvedených skupin osob má přitom nárok na získání oprávnění k pobytu na dobu delší než tři měsíce na území dotčeného členského státu, tedy dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu, z čehož vyplývá rovněž právo na překročení vnějších hranic daného členského státu. Tato pobytová oprávnění navíc podle Hraničního kodexu nahrazují při překračování vnějších hranic členských států jednotné vízum, pokud daná osoba pro krátkodobý schengenský pobyt podléhá vízové povinnosti.

⁴¹⁵ K přijetí směrnice došlo navzdory několika odůvodněným stanoviskům vnitrostátních parlamentů, které namítaly, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, jak jim umožňuje Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie. Těchto stanovisek nicméně nebyl dostatek pro aktivaci některého z mechanismů podle tohoto Protokolu, viz <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20100379FIN.do>.

⁴¹⁶ Viz čl. 3 písm. b) a c) směrnice 2014/36.

⁴¹⁷ Viz čl. 5 směrnice 2014/36.

⁴¹⁸ Viz čl. 7 a 8 směrnice 2014/36.

⁴¹⁹ Viz čl. 18 odst. 5 směrnice 2014/36.

⁴²⁰ Viz čl. 22 směrnice 2014/36.

⁴²¹ Srov. čl. 1 odst. 2 a čl. 12 směrnice 2014/36, blíže viz též kapitola IV.2.1.2., s. 137.

Z hlediska požadavku právní jistoty lze v případě některých předpisů rozebíraných v této kapitole vytknout absenci jednoznačného vymezení, zda mají dotčené osoby nárok na udělení odpovídajícího pobytového oprávnění. V případě dlouhodobě pobývajících rezidentů byl tento nedostatek již překlenut judikaturou Soudního dvora, u vysokoškolských studentů tato otázka dosud zůstává otevřena. Nicméně dotvoření takto zásadního aspektu této úpravy judikaturou namísto shody v legislativním procesu je problematické z hlediska legitimacy. Pro právní jistotu dále považuji za závadné zasahování do postupu vydávání jednotných víz, který byl Vízovým kodexem sjednocen teprve relativně nedávno, směrnicí 2014/36.

III. 2. 2. Překračování vnitřních hranic

Oproti složitým pravidlům týkajícím se překračování vnějších hranic členských států jsou pravidla pro překračování vnitřních hranic velmi prostá. Podle čl. 20 Hraničního kodexu lze vnitřní hranice překročit v jakémkoliv místě, aniž by se prováděla hraniční kontrola osob bez ohledu na jejich státní příslušnost. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení výslovně dopadá na všechny kategorie osob, tak jakákoli hraniční kontrola provedená na vnitřních hranicích by byla protiprávní.

Přestože se uvedené ustanovení zdá být jasným a stran výkladu bezproblémovým, při jeho praktickém provádění se objevuje mnoho sporných otázek, které je třeba podrobněji rozebrat a vysvětlit. Jedná se zejména o existenci práva na překročení vnitřní hranice a také otázku, jaké činnosti orgánů členských států jsou zákazem hraničních kontrol na vnitřních hranicích dotčeny.

Dikce čl. 20 Hraničního kodexu by mohla svádět k závěru, že jakákoliv osoba, která se nachází uvnitř Schengenu, je oprávněna překročit vnitřní hranice, a to kdykoliv a kdekoliv. Tento však podle mého názoru není správný. Již větná konstrukce předmětného ustanovení, která neužívá osoby překračující vnitřní hranice v roli podmětu, naznačuje, že se jedná pouze o procesní ustanovení upravující režim překračování vnitřních hranic, nikoli o hmotněprávní normu stanovící nárok na jejich překročení.⁴²² Tento výklad navíc odpovídá účelu uvedeného pravidla. Hraniční kodex podle mého názoru vychází z předpokladu, že drtivá většina osob, které se nacházejí uvnitř Schengenu, tedy na území členských států, které jsou do Schengenu

⁴²² Srov. dikci čl. 20 Hraničního kodexu: „*Vnitřní hranice lze překročit ...*“, podobně jsou konstruována rovněž jiná jazyková znění.

již plně zapojeny, je oprávněna k překročení vnitřních hranic. Bezezbytku to platí pro občany Unie a občany států ESVO.⁴²³ Státním příslušníkům třetích států, kteří legálně pobývají na území některého ze členských států plně zapojených do Schengenu, dává tuto možnost jejich pobytové oprávnění, ať už jde o jednotné vízum,⁴²⁴ osvobození od vízové povinnosti pro krátkodobé schengenské pobyty,⁴²⁵ povolení k pobytu⁴²⁶ nebo dlouhodobé vízum,⁴²⁷ pokud již nepřekročili maximální dobu pro krátkodobý pobyt v celém Schengenu, resp. pro krátkodobý pobyt na území jiných členských států, než jehož oprávnění pro dlouhodobý pobyt jsou držiteli. Prováděcí úmluva v případě držitelů oprávnění k dlouhodobému pobytu zmiňuje rovněž potřebu splňovat některé z podmínek vstupu dle Hraničního kodexu a nebýt uveden na vnitrostátním seznamu osob pro účely odepření vstupu. Možnost překračovat vnitřní hranice tedy v zásadě nemají jen státní příslušníci třetích států, kteří pobývají na území členských států nelegálně, nebo kteří jsou držiteli pobytového oprávnění s přísně omezenou územní platností, např. krátkodobého víza.⁴²⁸

Ačkoliv tedy čl. 20 Hraničního kodexu dává všem osobám faktickou možnost kdykoli a kdekoli překročit vnitřní hranice členských států, oprávnění této možnosti využít vyplývají z jiných unijních předpisů. Státní příslušníci třetích států, kteří toto oprávnění nemají za všech okolností, jako je tomu v případě občanů Unie a občanů států ESVO, si musí být vědomi, zda jsou skutečně oprávněni uvedené možnosti využít. Pokud tedy vnitřní hranice překročí, aniž by jim takové oprávnění svědčilo, dopouštějí se nelegálního vstupu na území dotčeného členského státu.

Dále je třeba prozkoumat, které činnosti orgánů členského státu jsou pokryty zákazem hraničních kontrol na vnitřních hranicích. Za hraniční kontroly je třeba považovat kontroly prováděné na hraničních přechodech, aby se zjistilo, že osobám, včetně jejich dopravních prostředků a předmětů, které mají v držení, může být povolen vstup na území členských států nebo jeho opuštění.⁴²⁹ Od těchto kontrol je třeba v první řadě odlišit detekční kontroly osob prováděné na letištích. Tyto kontroly sledují jiný účel než kontroly hraniční, a sice zajištění bezpečnosti civilního letového provozu.⁴³⁰ Provádění těchto kontrol na vnitroschengenských

⁴²³ Viz kapitoly III.1.1., s. 30 a III.1.2., s. 33 a 34.

⁴²⁴ Viz čl. 2 odst. 2 a 3 Vízového kodexu.

⁴²⁵ Viz čl. 1 odst. 2 nařízení č. 539/2001.

⁴²⁶ Viz čl. 21 odst. 1 Prováděcí úmluvy.

⁴²⁷ Viz čl. 21 odst. 2a Prováděcí úmluvy.

⁴²⁸ Viz čl. 25 Vízového kodexu.

⁴²⁹ Viz čl. 2 odst. 10 Hraničního kodexu.

⁴³⁰ Srov. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008 ze dne 11. března 2008 o společných pravidlech v oblasti ochrany civilního letectví před protiprávními činy a o zrušení nařízení (ES) č. 2320/2002.

letech tedy v zásadě není v rozporu s Hraničním kodexem,⁴³¹ pokud jsou takové kontroly prováděny rovněž u osob cestujících v rámci daného členského státu (tedy na vnitrostátních letech) a samozřejmě pokud jsou prováděny způsobem, který odpovídá sledovanému účelu a nikoli tak, aby nahrazovaly zapovězené hraniční kontroly. Z toho zejména vyplývá, že takové kontroly mohou být prováděny pouze před odletem a mohou být zaměřeny pouze na detekci případných hrozeb pro průběh letu, nikoli na ověřování, zda má daná osoba oprávnění ke vstupu či pobytu na území cílového členského státu. Za stejných podmínek jsou povoleny také detekční kontroly přepravovaných osob v přístavech.

Složitější je situace stran činnosti orgánů členských států v blízkosti vnitřních hranic. Při upuštění od klasických hraničních kontrol osob prováděných na vymezených hraničních přechodech je totiž třeba zároveň zajistit, aby postup orgánů členského státu ve vnitrozemí tyto hraniční kontroly nenahrazoval. Čl. 21 písm. a) Hraničního kodexu proto stanoví, že zrušení ochrany vnitřních hranic se nedotýká výkonu policejních pravomocí v příhraničních oblastech příslušnými orgány členských států podle vnitrostátních právních předpisů, pokud však výkon těchto pravomocí nemá účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Dále uvedené ustanovení výslovně uvádí, že tento účinek není dán, pokud policejní opatření nemají za cíl ochranu hranic, vycházejí z všeobecných policejních informací a zkušeností týkajících se možných hrozeb pro veřejnou bezpečnost a mají především za cíl bojovat proti přeshraniční trestné činnosti, jsou plánována a prováděna tak, že se zřetelně odlišují od systematických kontrol osob na vnějších hranicích, a konečně že jsou tato opatření prováděna prostřednictvím namátkových kontrol. Čl. 21 písm. c) a d) Hraničního kodexu rovněž stanoví, že členské státy mohou i nadále vnitrostátními právními předpisy stanovit povinnost osob vlastnit nebo mít u sebe průkazy či doklady a že není dotčena povinnost státních příslušníků třetích států hlásit svou přítomnost na území členského státu.

V praxi se však činnost policejních orgánů v některých, zejména starých členských státech pohybuje minimálně na hraně prostoru, který skýtá čl. 21 Hraničního kodexu. Soudní dvůr měl proto již ve dvou případech příležitost upřesnit mantinely, v nichž se mohou orgány členských států při své činnosti v příhraničních oblastech pohybovat.⁴³² V této souvislosti konstatoval, že vnitrostátní právní předpisy, které umožňují policejním orgánům provádět zvláštní kontroly osob v příhraniční oblasti bez souvislosti s chováním kontrolované osoby

⁴³¹ Srov. čl. 21 písm. b) Hraničního kodexu.

⁴³² Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2010 ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10 *Melki a Abdeli*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-5667; rozsudek Soudního dvora ze dne 19. července 2012 ve věci C-278/12 *PPU Adil*, ECLI:EU:C:2012:508.

a bez existence zvláštních okolností zakládajících riziko narušení veřejného pořádku, musí stanovit meze takto svěřené pravomoci, které se budou týkat především intenzity a četnosti těchto kontrol, aby provádění takových kontrol nemělo v praxi účinek rovnocenný hraničním kontrolám.⁴³³ Jinými slovy, namátkové kontroly osob v příhraniční oblasti jsou možné, ale jen v omezeném počtu a v mírném provedení, aby byly zřetelně odlišeny od systematických kontrol osob na vnějších hranicích.⁴³⁴ Zároveň však Soudní dvůr uvedl, že takové kontroly mohou být prováděny i v návaznosti na překročení vnitřních hranic kontrolovanou osobou.⁴³⁵

K poslednímu z uvedených závěrů Soudní dvůr dospěl ve svém rozsudku ve věci *Adil*. Se závěry tohoto rozsudku nemohu souhlasit, a to z následujících důvodů.

Zaprvé, kontroly osob prováděné v závislosti na překročení hranice a sledující cíl ochrany hranic před nelegální imigrací⁴³⁶ podle mého názoru fakticky představují hraniční kontroly, kterou jsou čl. 20 Hraničního kodexu zcela zakázány. Soudní dvůr tento argument odbyl s tím, že se nemůže jednat o hraniční kontroly, když nejsou prováděny na hranici nebo v okamžiku překročení hranice.⁴³⁷ Tento přístup ale hodnotím jako nedůvodně formalistický. Pokud jsou kontroly osob prováděny krátce po překročení hranic a v jejich bezprostřední blízkosti,⁴³⁸ navíc z důvodu překročení hranic, pak se jedná o zastřené hraniční kontroly, které jsou fakticky prováděny na hranici, byť se místo kontroly fyzicky nachází několik set metrů za hranicí. Účinek takové kontroly je totiž fakticky rovnocenný hraniční kontrole.

Zadruhé, primárním účelem zrušení kontrol na vnitřních hranicích je, aby osoby při jejich překračování nebyly kontrolovány,⁴³⁹ tedy aby se osoby mohly přes tyto hranice volně pohybovat.⁴⁴⁰ Tomu odpovídá též odstranění všech fyzických zábran bránících plynulému provozu na vnitřních hranicích.⁴⁴¹ Hraniční kodex tedy usiluje o to, aby překračování těchto hranic nebylo spojeno se žádným zdržením, ať už skrze fyzickou překážku pohybu nebo skrze úkony orgánů členských států prováděné z důvodu překročení hranic. S tímto pojetím jsou kontroly prováděné z důvodu překračování vnitřních hranic v příkrém rozporu. Navíc je třeba si uvědomit, že vzhledem k selektivnosti těchto kontrol může být pohyb některých skupin osob přes vnitřní hranice ztížen více, než by mohla naznačovat dotčenými orgány deklarovaná

⁴³³ Srov. rozsudek *Melki a Abdeli*, pozn. 432, body 73 a 74.

⁴³⁴ Srov. rozsudek *Adil*, pozn. 432, bod 79.

⁴³⁵ Srov. rozsudek *Adil*, pozn. 432, body 22 a 88.

⁴³⁶ V dané věci kontrolu pobytového oprávnění pro území Nizozemska, srov. rozsudek *Adil*, pozn. 432, bod 38.

⁴³⁷ Viz rozsudek *Adil*, pozn. 432, body 55 a 56.

⁴³⁸ Například na nejbližším odpočívadle či čerpací stanici.

⁴³⁹ Srov. první bod odůvodnění Hraničního kodexu.

⁴⁴⁰ Srov. druhý bod odůvodnění Hraničního kodexu.

⁴⁴¹ Srov. čl. 22 Hraničního kodexu.

omezená četnost prováděných kontrol.⁴⁴² V této souvislosti se rovněž nabízí rozpor takových kontrol se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti podle čl. 18 SFEU.

Zatřetí, překvapuje mne závěr Soudního dvora, že podmínky uvedené v čl. 21 písm. a) Hraničního kodexu, za kterých nemá být výkon policejních pravomocí v příhraničním pásmu pokládán za rovnocenný hraničním kontrolám, nepředstavují taxativní výčet.⁴⁴³ Soudní dvůr se navíc tímto závěrem odchýlil od vyznění své předchozí judikatury,⁴⁴⁴ aniž by důvody tohoto odklonu podrobněji vysvětlil či na něj alespoň upozornil. Použití slov „zejména“, resp. „především“, ve výčtu těchto podmínek sice naznačuje, že by se mohlo jednat o výčet spíše demonstrativní, nicméně vzhledem k obsahu jednotlivých podmínek je podle mého názoru nesplnění kterékoliv z nich na překážku naplnění obecného pravidla zkoumaného ustanovení, tedy že výkon dotčených policejních pravomocí nebude mít účinek rovnocenný hraničním kontrolám. Jsem proto přesvědčen, že ačkoliv čl. 21 písm. a) Hraničního kodexu ponechává jistý prostor pro naplnění obecného pravidla i za jiných okolností, zároveň nelze mít za to, že by kterákoli z popsaných podmínek mohla být nesplněna, byť v rámci podmínky podle čl. 21 písm. a) bod ii) zůstává orgánům členských států větší prostor pro diskreci.

Začtvrté, argumentace Soudního dvora, některých členských států i Komise zjevně vycházela z přesvědčení, že sporné kontroly jsou nutné pro boj proti nelegální imigraci.⁴⁴⁵ S tímto pohledem nemohu souhlasit. Boj proti nelegální imigraci totiž nemusí nutně probíhat u vnitřních hranic členských států. Představa, že v této oblasti je zvýšený výskyt nelegálních imigrantů, je zcela iluzorní. Tyto osoby ve většině případů pohraniční oblastí jen projíždí, tudíž zde stráví několik málo minut, zatímco na místě určení na území dotčeného členského státu poté tráví nepoměrně více času. Ostatně vzhledem k omezenému rozsahu těchto kontrol musí být skutečný dopad na regulaci imigrace zanedbatelný.⁴⁴⁶ Mám za to, že skutečnými důvody, proč členské státy tyto kontroly nadále provádějí, je jednak zvyk bránit se „zlu“, jenž přichází z jiných států, dále určitá nechuť měnit zaběhnuté pořádky a také lepší akceptace takových opatření ze strany občanů daného členského státu ve srovnání s jinými opatřeními pro boj s nelegální imigrací, jako např. důkladnější kontroly ve vnitrozemí. Takovými důvody však rozhodně není možné ospravedlnit odklon od pravidel Hraničního kodexu. Dotčeným

⁴⁴² Například osoby žijící v Lucembursku při neformálních rozhovorech uvádějí, že německé orgány na svých hranicích provádějí pouze kontroly automobilů s poznávacími značkami členských států z východu Evropy. Díky tomu jsou např. automobily z Bulharska kontrolovány poměrně často, na rozdíl od například německých či francouzských.

⁴⁴³ Viz rozsudek *Adil*, pozn. 432, bod 65.

⁴⁴⁴ Srov. rozsudek *Melki a Abdeli*, pozn. 432, bod 70.

⁴⁴⁵ Srov. rozsudek *Adil*, pozn. 432, body 41 a 42.

⁴⁴⁶ Viz rozsudek *Adil*, pozn. 432, bod 80.

členským státům tedy podle mého názoru schází legitimní důvod pro nerespektování zákazu provádění kontrol na vnitřních hranicích či opatření s rovnocenným účinkem, byť se Soudní dvůr snaží účelovými argumenty ukázat, že se vlastně o porušení tohoto pravidla nejedná.

Zapáté, lze dodat, že neřešenou otázkou v rámci obou rozsudků Soudního dvora stran legálnosti kontroly v příhraniční oblasti byly důsledky případného konstatování protiprávnosti dotčené kontroly pro osobu, u níž byl takto zjištěn nelegální pobyt na území daného členského státu. Podle mého názoru má tato otázka dvě roviny. Předně, provedení kontroly, která je v rozporu s pravidly Hraničního kodexu, je protiprávní, a to již od samého počátku jejího provádění. Tuto protiprávnost nelze nijak zhojit zjištěními učiněnými v průběhu takové kontroly. Nicméně bylo by možné argumentovat, že této protiprávnosti se nemohou dovolat osoby, které se v Schengenu nacházejí nelegálně. Těmto osobám totiž možnost překračovat vnitřní hranice bez jakýchkoliv omezení nebyla adresována. Osoby, které se v Schengenu nemají nacházet, totiž logicky nemohou být žádné kontrole na vnitřních hranicích podrobeny. Tomuto závěru nasvědčuje, že dle ustálené judikatury Soudního dvora se unijního práva nelze dovolávat zneužívajícím způsobem.⁴⁴⁷ V případě osob pobývajících v Schengenu nelegálně je totiž nepochybné, že při překračování vnitřních hranic nemohou být v dobré víře.⁴⁴⁸ Z hlediska unijního práva by se tedy protiprávnosti takové kontroly mohla dovolat toliko Komise, případně též jiný členský stát, v rámci řízení o porušení Smluv podle čl. 258 SFEU, resp. podle čl. 259 SFEU.

Jsem si však vědom, že tento závěr lze vnímat jako sporný. Je proto třeba dodat, že Hraniční kodex nevymezuje důsledky protiprávnosti provedené kontroly pro kontrolovanou osobu. Tyto důsledky je tedy třeba vždy dovodit z vnitrostátního práva. Ve vztahu k osobám pobývajícím na území Schengenu, resp. dotčeného členského státu, neoprávněně je přitom třeba zdůraznit, že Hraniční kodex nepožaduje, aby příslušné orgány členského státu z důvodu protiprávnosti provedené kontroly nesměly vyvodit patřičné důsledky ze skutečnosti, že daná osoba na území tohoto členského státu vstoupila a pobývala nelegálně. Opačný závěr by totiž

⁴⁴⁷ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 1998 ve věci *C-367/96 Kefalas a další*, Sběrka rozhodnutí 1998, s. I-2843, bod 20; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2000 ve věci *C-373/97 Diamantis*, Sběrka rozhodnutí 2000, s. I-1705, bod 33; rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2006 ve věci *C-255/02 Halifax a další*, Sběrka rozhodnutí 2006, s. I-1609, bod 68; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. září 2006 ve věci *C-196/04 Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas*, Sběrka rozhodnutí 2006, s. I-7995, bod 35.

⁴⁴⁸ Pokud by se tedy například tyto osoby nelegálně pobývajících v Schengenu dovolávaly odškodnění za kontrolu provedenou v rozporu s unijním právem a její případné důsledky (zajištění, vyhoštění apod.), mohly by podle mého názoru vnitrostátní orgány z hlediska unijního práva účinně namítat, že se uvedené osoby v této souvislosti nemohou protiprávnosti kontroly dovolávat. Nicméně nárok na odškodnění za protiprávně provedenou kontrolu není unijním právem upraven, tudíž možnosti jeho uplatnění budou vycházet z vnitrostátních právních řádů.

fakticky znamenal legalizaci protiprávního jednání těchto osob prostřednictvím zneužití práv zakotvených Hraničním kodexem, což tento předpis jistě nezamýšlel.

Z hlediska podmínek pro překračování vnitřních hranic je rovněž podstatné, že členský stát může znovu zavést ochranu svých vnitřních hranic v případě závažné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost.⁴⁴⁹ Takové opatření může být přijato jen na omezenou dobu maximálně 30 dní, případně delší, pokud je doba trvání hrozby předvídatelná,⁴⁵⁰ a může být v případě potřeby prodlužováno vždy o dalších nejvýše 30 dní, přičemž celková doba by neměla překročit šest měsíců. Klíčové je, že o přijetí těchto opatření rozhoduje členský stát sám na základě vlastního uvážení, ostatní členské státy a unijní instituce jsou o záměru pouze informovány a mají možnost zaujmout k němu stanovisko.⁴⁵¹ Členské státy tedy mají při aplikaci této možnosti jistou volnost, což může vést k jejímu nadužívání.⁴⁵²

Z hlediska právní jistoty lze konstatovat, že ačkoliv zvolené pravidlo pro překračování vnitřních hranic je poměrně prosté a jednoznačné, v praxi vznikají potíže ohledně přesného vymezení povolených kontrol v příhraničních oblastech, jelikož v této otázce Hraniční kodex nedává jednoznačnou odpověď. Situaci vůbec nepomáhá ani nepřiliš přesvědčivá judikatura Soudního dvora. V souvislosti s rozsudkem ve věci *Adil* lze navíc pokládat za problematické rovněž naplnění požadavku legitimacy, když Soudní dvůr převrací zjevný účel zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích, aby mohl dospět k závěru o slučitelnosti daných kontrol s právem Unie. V této souvislosti jde o poměrně vzácný případ, kdy kreativní výklad Soudního dvora nesměruje ku prospěchu jednotlivců, ale ku prospěchu některých členských států, což však na odůvodněnosti výtky z hlediska požadavku legitimacy nic nemění.

⁴⁴⁹ Srov. čl. 23 a násl. Hraničního kodexu.

⁴⁵⁰ Typickou příležitostí pro zavedení těchto opatření je například konání významných sportovních událostí či zasedání mezinárodních organizací, které mohou být spojeny s větším přílivem osob.

⁴⁵¹ Srov. čl. 24 Hraničního kodexu.

⁴⁵² Při poslední novelizaci Hraničního kodexu Komise navrhovala, aby o případném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic již nerozhodoval sám dotčený členský stát, ale na jeho návrh Komise. Členský stát by podle tohoto návrhu mohl v případě naléhavé hrozby sám zavést ochranu vnitřních hranic pouze na 5 dní, o případném prodloužení tohoto opatření by však již rozhodovala Komise komitologickým přezkumným postupem. Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení č. 562/2006 s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích, KOM(2011) 560 v konečném znění. Návrh nicméně v této podobě nebyl přijat.

IV. Pobyt na území členských států

Pobytem na území členského státu je pro účely této části práce třeba rozumět jakékoliv setrvání na dotčeném území, které následuje po vstupu na toto území ve smyslu předchozí části této práce, tedy po překročení hranic daného členského státu. Úprava podmínek pobytu na území členského státu tedy logicky musí bezprostředně navazovat na podmínky vstupu na toto území. V některých případech, zejména u pobytů krátkodobých, se mohou tyto podmínky dokonce shodovat. V rámci této části práce bude tedy mnohdy na místě přímo odkázat na část předchozí.

Stejně jako v případě vstupu na území členského státu z mezinárodního práva vyplývá, že **každý má bezpodmínečné právo na pobyt na území toho členského státu, jehož je státním příslušníkem**⁴⁵³ a že členské státy mají právo regulovat pobyt cizinců na svém území i jejich případné vyhoštění.⁴⁵⁴ Z unijního práva ale vyplývají podstatné odchylky i od tohoto klasického projevu státní suverenity.

I při rozboru podmínek pobytu na území členských států bude vhodné nejprve na případě členských států stojících mimo Schengen, tedy Irska a Spojeného království, popsat základní unijní úpravu platnou pro všechny členské státy, která zahrnuje výše zmíněnou první větev rozvoje svobody volného pohybu osob. Poté lze na případě členských států zapojených do Schengenu ukázat pravidla, která se v těchto členských státech k základním unijním pravidlům přidávají, tedy pravidla druhé a třetí větve rozvoje svobody volného pohybu osob. Na rozdíl od vstupu na území členských států však v této souvislosti nebude třeba v obou částech rozebrat všechny kategorie osob, jelikož se uvedené skupiny pravidel týkají jinak vymezených skupin osob. Postačí proto v části týkající se i členských států stojících mimo Schengen rozebrat pravidla pro pobyt občanů Unie, občanů států ESVO a jejich rodinných příslušníků a občanů Turecka a poté v části týkající se členských států do Schengenu zapojených již popsat jen pravidla, která platí navíc pro obecný režim občanů třetích států a některé zvláště vymezené kategorie osob.

V rámci této struktury lze potom problematiku pobytu na území členského státu dále rozdělit do tří relativně samostatných oblastí. Nejprve je třeba zkoumat, jaké jsou podmínky pro krátkodobý pobyt na území členského státu, tedy v zásadě pobyt nepřekračující dobu tří

⁴⁵³ Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 29.

⁴⁵⁴ Srov. rozsudek *N v. Finsko*, pozn. 107, bod 158.

měsíců. Více podmínek platí pro pobyt na delší dobu, tedy pro dlouhodobý pobyt na území členského státu. V této souvislosti bude upozorněno na situace, kdy je možné v dlouhodobém pobytu pokračovat navzdory skutečnosti, že uvedené podmínky již nebudou splněny, stejně jako na situace, kdy lze při dlouhodobém pobytu získat na území členského státu silnější postavení, zejména právo trvalého pobytu. Konečně je třeba se zabývat otázkou, za jakých okolností může dojít ke ztrátě možnosti pobytu na území členského státu.

IV. 1. Členské státy stojící mimo Schengen

Zatímco v případě podmínek vstupu na území členských států představovala pravidla týkající se členských států stojících mimo Schengen pouze základní úroveň, která byla poté pro všechny kategorie osob ve členských státech zapojených do Schengenu rozšířena dalšími pravidly schengenského *acquis*, v případě podmínek pobytu na území členských států platí postavení jednotlivých kategorií osob popsaných v této části práce beze změny i ve členských státech, které jsou do Schengenu zapojeny.

IV. 1. 1. Občané Unie

Podle čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 SFEU mají občané Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Konkretizaci tohoto práva obsahuje zejména směrnice 2004/38.

V této souvislosti je v první řadě třeba připomenout, že pravidla směrnice a primárního práva se v zásadě nevztahují na pobyt občana Unie v tom členském státě, jehož je státním příslušníkem, tedy v němž mu svědčí bezpodmínečné právo pobytu na základě mezinárodního práva.⁴⁵⁵

Občané Unie mají podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38 **právo na krátkodobý pobyt na území jiného členského státu**, tedy pobyt nepřekračující tři měsíce, pokud u sebe mají platný cestovní pas či průkaz totožnosti. Členské státy nemohou toto právo podmínit žádnou jinou podmínkou nebo formalitou, jako například povinností ohlásit svou přítomnost na území

⁴⁵⁵ Viz kapitola III.1.1., s. 28.

příslušným orgánům. Pro krátkodobý pobyt občana Unie na území jiného členského státu tedy platí zcela stejné podmínky, jako pro jeho vstup na území tohoto členského státu.

Občané Unie mají podle čl. 7 směrnice 2004/38 rovněž **právo na dlouhodobý pobyt na území jiného členského státu**, a to za podmínek, jejichž základním východiskem je, aby občan Unie během svého pobytu v hostitelském členském státě nebyl nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto členského státu, tedy pro jeho veřejné finance.⁴⁵⁶ Uvedené právo tedy občanům Unie náleží, pokud:

- jsou v tomto členském státě ekonomicky aktivní, nebo
- mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a mají uzavřeno zdravotní pojištění kryjící všechna rizika, nebo
- jakožto rodinní příslušníci v tomto členském státě doprovázejí či následují občana Unie splňujícího některou z uvedených podmínek.

Existence nepřiměřené zátěže pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu je klíčovým měřítkem nejen pro posuzování naplnění uvedených podmínek, ale také pro další otázky související s právem pobytu, tudíž je třeba tento aspekt rozebrat podrobněji. Z judikatury Soudního dvora plyne, že takovou zátěž může představovat osoba, která by měla nárok na dávku ze systému sociální pomoci daného členského státu, tedy typicky na dávku, která má zajistit životní minimum dotčené osoby a která je plně financována orgány tohoto členského státu bez jakéhokoliv příspěvku ze strany pojištěnců.⁴⁵⁷ Nicméně ani v takovém případě nelze automaticky učinit závěr, že daná osoba představuje nepřiměřenou zátěž, musí být provedeno individuální posouzení celkové situace této osoby a s tím související zátěže pro veřejné finance dotčeného členského státu.⁴⁵⁸ Při takovém posouzení přitom mohou hrát roli různé faktory, například přechodná povaha finančních potíží dané osoby⁴⁵⁹ nebo délka jejího dosavadního pobytu v hostitelském členském státě.⁴⁶⁰

Postavení ekonomicky aktivní osoby, tedy osoby zaměstnané či samostatně výdělečně činné na území hostitelského členského státu, není vázáno na žádné další podmínky stran

⁴⁵⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2013 ve věci C-140/12 *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, bod 54.

⁴⁵⁷ Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 456, body 62 a 63.

⁴⁵⁸ Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 456, bod 64.

⁴⁵⁹ Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 456, bod 72.

⁴⁶⁰ V tomto ohledu není bez zajímavosti, že bod 10 odůvodnění směrnice 2004/38 uvádí, že osoby vykonávající své právo volného pohybu by se neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu v počáteční fázi svého pobytu.

podoby zaměstnání či samostatné výdělečné činnosti, tudíž toto postavení zakládá i částečný pracovní úvazek a v zásadě jakákoli samostatná ekonomická činnost dle práva hostitelského členského státu. Vzhledem ke kritériu nepřiměřené zátěže pro systém sociální pomoci by se nabízelo, že uvedené činnosti musí dané osobě zajišťovat dostatečný příjem. Pro postavení zaměstnané osoby je však rozhodující unijní definice „pracovníka“,⁴⁶¹ tudíž ani omezená výše výdělku nebo krátká doba trvání pracovní činnosti nemohou samy o sobě být na překážku.⁴⁶² Postavení ekonomicky aktivní osoby je zachováno i v případě dočasné pracovní neschopnosti, nedobrovolné nezaměstnanosti a zahájení odborné přípravy navazující na předchozí zaměstnání.⁴⁶³

Pro posuzování podmínky dostatečných prostředků není podstatné, zda jde o osobní prostředky dané osoby nebo o prostředky poskytované třetí osobou,⁴⁶⁴ ani jakým způsobem je prokazováno, že s nimi tato osoba skutečně disponuje.⁴⁶⁵ Členské státy nemohou stanovit konkrétní částku, kterou je třeba mít k dispozici, ale jsou povinny vždy v konkrétním případě zohlednit osobní poměry dotčené osoby. Tuto podmínku je každopádně třeba považovat za splněnou, pokud má daná osoba k dispozici částku vyšší, než je minimum, od něhož je v hostitelském členském státě dán nárok na sociální pomoc, případně minimální důchod vyplácený tímto členským státem.⁴⁶⁶ Naopak, jak bylo uvedeno výše, ani pobírání dávek sociální pomoci nemůže automaticky vést k závěru, že není splněna podmínka dostatečných prostředků, i v tomto případě je třeba individuálně posoudit situaci této osoby.⁴⁶⁷

Požadavek zdravotního pojištění, které v hostitelském členském státě pokrývá všechna rizika, je splněn i tehdy, když jsou náklady případného ošetření kryty z pojištění uzavřeného v jiném členském státě.⁴⁶⁸

⁴⁶¹ Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009 ve spojených věcech C-22/08 a C-23/08 *Vatsouras a Koupatantze*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-4585, bod 26.

⁴⁶² Srov. rozsudek *Vatsouras a Koupatantze*, pozn. 461, body 27 až 30. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že zaměstnaným osobám s příjmem nižším, než je částka životního minima v hostitelském členském státě, nemusí být přiznány dávky sociální pomoci, srov. čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

⁴⁶³ Srov. čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38.

⁴⁶⁴ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2006 ve věci C-408/03 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-2647, body 38 až 52.

⁴⁶⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 25. května 2000 ve věci C-424/98 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-4001, body 34 až 37.

⁴⁶⁶ Viz čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/38. Členské státy mohou stanovit pouze orientační částku, která však nesmí vylučovat individuální posouzení konkrétního případu, srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 4. března 2010 ve věci C-578/08 *Chakroun*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-1839, bod 48.

⁴⁶⁷ Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 456, bod 72.

⁴⁶⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2002 ve věci C-413/99 *Baumbast a R*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-7091, body 89 až 94.

Možnost odvodit právo pobytu občana Unie v jiném členském státě z jeho postavení rodinného příslušníka jiného občana Unie, který výše uvedené podmínky splňuje, podléhá podmínkám existence občana Unie vykonávajícího právo volného pohybu, kvalifikovaného příbuzenského vztahu a doprovázení či následování tohoto občana Unie, které byly podrobně rozebrány v dřívější části této práce.⁴⁶⁹ Pro občany Unie nicméně není možnost odvozených práv tak klíčová jako pro občany třetích států, protože při dispozici dostatečnými prostředky jim svědčí samostatné právo pobytu na území hostitelského členského státu.

Zajímavá je nicméně otázka zachování odvozených práv občanů Unie za situace, kdy referenční občan Unie z hostitelského členského státu odjel, zemřel nebo když byl ukončen kvalifikovaný příbuzenský vztah.⁴⁷⁰ Příslušná ustanovení směrnice 2004/38 totiž stanoví, že za takové situace „*není dotčeno právo pobytu*“ rodinných příslušníků, kteří jsou občany Unie, avšak „*před získáním práva trvalého pobytu musí splnit*“ podmínky čl. 7 odst. 1 této směrnice. Čistě gramatický výklad nabízí dvě možnosti:

- právo dlouhodobého pobytu je zachováno bez dalších podmínek, ale pokud by dotčené osoby usilovaly o získání práva trvalého pobytu, musí nejprve splnit podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, nebo
- pokud dotčené osoby dosud nezískaly právo trvalého pobytu, pak pro udržení práva pobytu dlouhodobého musí splňovat podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38.

Tento výkladový problém je složitější, než by se mohlo zdát na první pohled. Jakkoli se zdá nesmyslné, aby institut zachování práv umožňoval udržet si právo dlouhodobého pobytu navždy a bez jakýchkoli podmínek, což by bylo v rozporu se základním východiskem nebyť nepřiměřenou zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu, na druhou stranu pokud musí dotčené osoby pro udržení práva dlouhodobého pobytu samy splňovat podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, pak je celý koncept zachování práv ve směrnici nadbytečný, tento režim by totiž platil i bez příslušných ustanovení. Navíc je v tomto ohledu matoucí také jinak formulovaný režim zachování práv pro rodinné příslušníky, kteří jsou občany Unie, a pro rodinné příslušníky, kteří jsou občany třetích států,⁴⁷¹ když v případě druhé z těchto skupin není z dikce předmětných ustanovení pochyb o tom, že pro udržení práva trvalého pobytu musí splnění podmínek čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 prokázat.

⁴⁶⁹ Viz kapitola III.1.3.1., s. 36 až 45.

⁴⁷⁰ Viz čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2004/38.

⁴⁷¹ Srov. čl. 12 odst. 1 s čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/38 a srov. čl. 13 odst. 1 s čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38.

Podle mého názoru nicméně musí uvedené podmínky pro zachování práva trvalého pobytu splňovat i občané Unie. Takto jsou totiž příslušná ustanovení vysvětlena v důvodové zprávě Komise k původnímu návrhu, který vedl k přijetí směrnice 2004/38, přičemž podoba těchto ustanovení se oproti návrhu nezměnila.⁴⁷² Tato ustanovení je proto třeba číst spíše tak, že v případě náhlé ztráty referenční osoby bude otázka nepřiměřené zátěže pro veřejné finance hostitelského členského státu posuzována mírněji, tedy že těmto osobám má být poskytnuto více času, aby se s touto situací vyrovnaly a zajistily splnění podmínek čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38.⁴⁷³ Zvolené legislativní zakotvení této myšlenky však pokládám za velmi nešťastné a matoucí. Lze důvodně očekávat, že se tato otázka stane v brzké době předmětem sporu před Soudním dvorem.

Zvláštním případem je zachování práv studujících dětí a rodičů, kteří o ně skutečně pečují. Zakotvení tohoto institutu ve čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38 odpovídá obecné úpravě institutu zachování práv při ztrátě referenční osoby, jeho dopad je však mnohem hlubší. Podle rozsudků Soudního dvora ve věcech *Ibrahim* a *Teixeira* totiž dítě, které již jednou získalo odvozené právo pobytu v hostitelském členském státě, má v tomto členském státě pro účely studia samostatné právo pobytu, aniž by muselo splňovat podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, stejně jako rodič, který o takto studující dítě pečuje.⁴⁷⁴ Uvedené právo přitom není omezeno plnoletostí dítěte a pokrývá i případné vysokoškolské studium.⁴⁷⁵ Tato judikatura tedy prolamuje zásadu nebýt nepřiměřenou zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu. Její odůvodnění si však zaslouží podrobnější rozbor.

Celá doktrína je založena na ustanovení unijní sekundární legislativy, podle něhož děti občana členského státu, který je nebo byl zaměstnán na území jiného členského státu, mají přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako občané tohoto členského státu, pokud tyto děti mají bydliště na území daného členského státu.⁴⁷⁶ Jedná se o poměrně logické pravidlo, jehož jediným účelem podle mého názoru od počátku bylo vytvoření odvozeného práva rovného přístupu do vzdělávacího systému. Jinými slovy, když občan Unie jakožto pracovník pobývá s dětmi v jiném členském státě, mají tyto děti též právo na vzdělávání v tomto členském státě.

⁴⁷² Viz COM(2001)257 final, vysvětlení k čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 návrhu směrnice.

⁴⁷³ Stejně je podle mého názoru třeba chápat i zachování postavení ekonomicky aktivní osoby při nedobrovolné nezaměstnanosti nebo zahájení odborné přípravy navazující na předchozí zaměstnání.

⁴⁷⁴ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 2010 ve věci C-310/08 *Ibrahim a Secretary of State for the Home Department*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-1065, bod 58; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 2010 ve věci C-480/08 *Teixeira*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-1107, bod 70.

⁴⁷⁵ Srov. rozsudek *Teixeira*, pozn. 474, body 78 až 87.

⁴⁷⁶ Viz čl. 12 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, s účinností od 15. června 2011 nahrazeno v totožném znění čl. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Soudní dvůr však z původně odvozeného práva vytvořil právo samostatné, když konstatoval, že právo na vzdělávání v hostitelském členském státě znamená rovněž právo toto vzdělávání úspěšně dokončit, i když se referenční osoba již v tomto členském státě nenachází.⁴⁷⁷ Soudní dvůr k tomuto závěru vedla patrně skutečnost, že daná osoba ve svém domovském členském státě nemohla dosáhnout uznání získaného vzdělání v jiném členském státě.⁴⁷⁸ Za účelem výkonu uvedeného práva přitom musí mít děti právo pobytu v hostitelském členském státě, stejně jako rodič, který o ně pečuje,⁴⁷⁹ a tato práva nemohou být omezena žádnými dalšími podmínkami.⁴⁸⁰ Pro úplnost lze dodat, že toto právo se nevztahuje na děti osob samostatně výdělečně činných.⁴⁸¹

Je nutno přiznat, že myšlenkový postup Soudního dvora při tvorbě této linie judikatury nepostrádá logiku a jiný závěr spojený s nuceným přechodem mezi vzdělávacími systémy různých členských států by skutečně mohl působit praktické obtíže. Ani tím však podle mého názoru nelze omluvit násilné přetvoření odvozeného práva na rovný přístup ke vzdělání na samostatné právo pobytu. Řešení popsaných praktických obtíží má být úkolem zákonodárce, nikoli soudce při výkladu stávající právní úpravy. Navíc, konečná podoba uvedené judikatury přináší také nemalé riziko zneužití. V praxi totiž stačí, aby občan Unie v jiném členském státě získal zaměstnání, byť na velice krátkou dobu, načež budou mít jeho děti v tomto členském státě právo pobytu pro absolvování celé školní docházky, včetně případného vysokoškolského studia (tedy i přes 15 let pobytu), minimálně jeden z jejich rodičů zde bude mít právo pobývat spolu s nimi a přitom budou všichni moci plně využívat systém sociální pomoci hostitelského členského státu.⁴⁸²

Pro pobyty delší než tři měsíce mohou členské státy žádat, aby se občané Unie registrovali u příslušných orgánů. Po prokázání naplnění podmínek pro dlouhodobý pobyt je obratem vystaveno potvrzení o registraci.⁴⁸³

Občané Unie mohou též získat **právo trvalého pobytu** v hostitelském členském státě, které v zásadě znamená, že dotčené osoby pro právo pobytu v tomto členském státě již nadále nemusejí splňovat podmínky pro dlouhodobý pobyt. Jinými slovy, při získání práva trvalého

⁴⁷⁷ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 1989 ve spojených věcech 389/87 a 390/87 *Echternach a další v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, Sbírka rozhodnutí 1989, s. 723, bod 21.

⁴⁷⁸ Srov. rozsudek *Echternach*, pozn. 477, bod 17.

⁴⁷⁹ Srov. rozsudek *Baumbast*, pozn. 468, body 52 a 73.

⁴⁸⁰ Srov. rozsudek *Teixeira*, pozn. 474, body 49 a 61.

⁴⁸¹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2012 ve spojených věcech C-147/11 a C-148/11 *Czop a Punakova*, ECLI:EU:C:2012:538, bod 33.

⁴⁸² Srov. rozsudek *Ibrahim*, pozn. 474, bod 54.

⁴⁸³ Viz čl. 8 směrnice 2004/38.

pobytu již integrace dotčených osob v hostitelském členském státě dosáhla takové intenzity, že nikdy nemohou být pokládáni za nepřiměřenou zátěž pro veřejné finance tohoto členského státu, ani když by byli zcela odkázáni na jeho systém sociální pomoci. Podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 získají občané Unie právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě po pěti letech nepřetržitého legálního pobytu v tomto členském státě.⁴⁸⁴ Pro tyto účely se přitom legálním pobytem míní pouze pobyt v hostitelském členském státě za splnění podmínek čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38,⁴⁸⁵ a to i když se jednalo o pobyt předcházející uplynutí transpoziční lhůty směrnice 2004/38,⁴⁸⁶ nebo který předcházel přistoupení domovského členského státu dotčené osoby k Unii.⁴⁸⁷ Nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností v daném členském státě nepřesahující celkem šest měsíců v roce, souvislou nepřítomností trvající nanejvýš dvanáct měsíců z důležitých důvodů (těhotenství, vážná nemoc, studium, vyslání za prací do zahraničí atd.) či delší nepřítomností z důvodu plnění povinné vojenské služby.⁴⁸⁸ Běh doby legálního pobytu však přerušuje doba výkonu trestu odnětí svobody v hostitelském členském státě.⁴⁸⁹ Již nabyté právo trvalého pobytu může být podle čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 ztraceno jen při nepřítomnosti dané osoby v tomto členském státě po dobu delší než dva roky, za kterou však může být rovněž pokládán výkon trestu odnětí svobody v dotčeném členském státě.⁴⁹⁰ Právo trvalého pobytu občana Unie je na žádost osvědčeno odpovídajícím dokladem.⁴⁹¹

Ztráta možnosti pobytu na území hostitelského členského státu je úzce spojena s otázkou, za jakých okolností mohou být občané Unie z tohoto členského státu **vyhoštěni**. K takovému kroku může dojít buď z důvodu nepřiměřené zátěže pro veřejné finance daného členského státu, nebo navzdory případné finanční soběstačnosti z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví.

⁴⁸⁴ Potřebná doba legálního pobytu se liší u ekonomicky aktivních osob, které odcházejí do důchodu, dostanou se do trvalé pracovní neschopnosti a pro přeshraniční pracovníky, viz čl. 17 směrnice 2004/38.

⁴⁸⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011 ve spojených věcech C-424/10 a C-425/10 *Ziolkowski a Szeja*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-14035, body 46 a 47; srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2013 ve věci C-529/11 *Alarape a Tijani*, ECLI:EU:C:2013:290, body 39 až 48.

⁴⁸⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2010 ve věci C-162/09 *Lassal*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-9217, bod 34.

⁴⁸⁷ Srov. rozsudek *Ziolkowski a Szeja*, pozn. 485, body 62 a 63.

⁴⁸⁸ Viz čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38.

⁴⁸⁹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-378/12 *Onuekwere*, ECLI:EU:C:2014:13, body 31 a 32.

⁴⁹⁰ Srov. rozsudek *Onuekwere*, pozn. 489, bod 25. Lze však mít za to, že zatímco v případě nabytí práva trvalého pobytu je běh doby nepřetržitého legálního pobytu uvězněním přerušen bez dalšího, v případě možné ztráty již nabytého práva trvalého pobytu bude třeba vždy v konkrétním případě posoudit, nakolik byly uvězněním přerušeny již vytvořené integrační vazby. V této souvislosti srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-400/12 *G*, ECLI:EU:C:2014:9, body 36 a 37.

⁴⁹¹ Viz čl. 19 směrnice 2004/38.

Pokud již občanovi Unie v hostitelském státě nesvědčí žádné právo pobytu, tedy když zejména nesplňuje podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, lze v zásadě mít za to, že představuje nepřiměřenou zátěž pro veřejné finance tohoto členského státu. Jak však již bylo uvedeno výše, před přijetím takového závěru je třeba vždy individuálně posoudit situaci dané osoby, zejména s ohledem na případnou přechodnou povahu jeho problémů, délku pobytu v hostitelském členském státě nebo míru integrace v tomto členském státě. Tomu ostatně odpovídá zákaz automatického vyhoštění občana Unie jen z důvodu využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu.⁴⁹² Nicméně pokud je již závěr o nepřiměřené zátěži pro veřejné finance dotčeného členského státu po zohlednění relevantních okolností učiněn, pak směrnice 2004/38 vyhoštění daných občanů Unie nebrání. Vyhostit z tohoto důvodu nelze pouze ty občany Unie, kteří jsou v hostitelském členském státě stále ekonomicky aktivní, nebo kteří zde hledají zaměstnání a mají skutečnou šanci je nalézt.⁴⁹³ Vyhoštění z tohoto důvodu navíc nesmí obsahovat zákaz znovu vstoupit na území členského státu.⁴⁹⁴

K vyhoštění občana Unie však může dojít, i když splňuje podmínky směrnice 2004/38 pro pobyt na území hostitelského členského státu, pokud by jeho další pobyt na tomto území ohrožoval veřejnou bezpečnost, veřejný pořádek nebo veřejné zdraví. Veřejná bezpečnost zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost členského státu, která může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb i přežití obyvatelstva nebo nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů, mírového soužití národů nebo zásahem do vojenských zájmů.⁴⁹⁵ V zásadě tedy jde o jednání na úrovni teroristických činů nebo o trestnou činnost s velmi závažnými negativními společenskými dopady, které tedy ohrožují klid a bezpečnost obyvatelstva.⁴⁹⁶ Veřejný pořádek je pojem širší, zahrnuje narušení společenského pořádku, tedy v zásadě jakékoli protiprávní jednání spojené s ohrožením některého základního zájmu společnosti.⁴⁹⁷ Veřejné zdraví se týká nemocí, které označila za epidemiologické Světová zdravotnická organizace nebo na něž se v daném členském státě vztahují ochranná opatření i vůči vlastním státním příslušníkům, pokud se vyskytnou do tří měsíců od příjezdu dané osoby do tohoto členského státu.⁴⁹⁸

⁴⁹² Viz čl. 14 odst. 3 směrnice 2004/38.

⁴⁹³ Viz čl. 14 odst. 4 směrnice 2004/38.

⁴⁹⁴ Viz čl. 15 odst. 3 směrnice 2004/38.

⁴⁹⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. listopadu 2010 ve věci C-145/09 *Tsakouridis*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-11979, body 43 a 44.

⁴⁹⁶ Srov. rozsudek *Tsakouridis*, pozn. 495, body 45 až 47.

⁴⁹⁷ Srov. rozsudek *Byankov*, pozn. 112, bod 40.

⁴⁹⁸ Viz čl. 29 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38.

Stejně jako v případě vstupu na území členských států musí případné uplatnění těchto důvodů vycházet výlučně z osobního chování dotčené osoby, které představuje skutečné, aktuální a závažné ohrožení některého z chráněných zájmů.⁴⁹⁹ Nestačí tedy pouze odkázat na dřívější chování dotčené osoby, v zásadě je nutný důvodný předpoklad, že bude hrozbu představovat i v budoucnu.⁵⁰⁰ K vyhoštění proto nelze přistoupit automaticky jen na základě předchozího odsouzení či v rámci obecných preventivních opatření. Vždy je proto zapotřebí individuálního posouzení konkrétního případu,⁵⁰¹ které navíc musí být ještě důkladnější než v případě zvažovaného odepření vstupu na území členského státu, jelikož vyhoštění představuje mnohem silnější zásah do postavení dotčené osoby. V každém případě tedy musí být posouzena na jedné straně závažnost hrozby a na druhé straně dopad na práva osob ohrožených vyhoštěním, zejména s ohledem na ochranu rodinného života ve smyslu čl. 7 Listiny.⁵⁰²

Navíc, pokud dotčený občan Unie pobýval v hostitelském členském státě delší dobu, stanoví směrnice 2004/38 přísnější standard pro možnost jeho vyhoštění. Osoby s právem trvalého pobytu na území hostitelského členského státu smí být vyhoštěny jen ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti (tedy již ne veřejného zdraví). Osoby, které na území tohoto členského státu pobývaly posledních deset let, a nezletilé osoby mohou být vyhoštěny jen z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti (tedy již nikoli veřejného pořádku).⁵⁰³ Uvedená doba pobytu deseti let musí být v zásadě nepřetržitá a při pochybnosti o možnosti uplatnění zvýšené úrovně ochrany před vyhoštěním je třeba brát v potaz zejména přerušení integračních vazeb v hostitelském členském státě.⁵⁰⁴

Ke zvýšené ochraně před vyhoštěním lze dodat, že jakkoliv judikatura Soudního dvora nikdy nedává přímou odpověď na možnost vyhostit osobu posuzovanou v konkrétním sporu, nastavené podmínky pro posouzení vnitrostátním soudem jsou natolik přísné, že v dotčených případech bylo jejich dosažení prakticky nemožné. Vždy se přitom jednalo o pachatele velmi závažné trestné činnosti, distribuce drog v případech *Orfanopoulos a Oliveiri* a *Tsakouridis* nebo sexuální násilí na nezletilém dítěti v případě *I.* Snaha členského státu o jejich vyhoštění je proto plně pochopitelná. Na druhou stranu se vždy jednalo o pachatele, kteří v hostitelském

⁴⁹⁹ Viz čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38.

⁵⁰⁰ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 2012 ve věci C-348/09 *I.*, ECLI:EU:C:2012:300, bod 30.

⁵⁰¹ Okruh skutečností, které by měly být při posuzování situace dotčené osoby vzaty v potaz, uvádí čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38.

⁵⁰² Srov. např. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveiri*, Sběrka rozhodnutí 2004, s. I-5257, body 95 až 99.

⁵⁰³ Viz čl. 28 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38.

⁵⁰⁴ Srov. rozsudek *G*, pozn. 490, body 34 až 36.

členském státě žili přes 20 let, někteří se v něm dokonce i narodili. Podle mého názoru proto judikatura Soudního dvora v těchto případech nevybočuje z mantinelů příslušných ustanovení. Účelem zvýšené ochrany před vyhoštěním je totiž právě to, aby osoby, které v hostitelském členském státě pobývají po velmi dlouhou dobu, měly v tomto členském státě postavení velmi blízké postavení občanů tohoto členského státu. Tomu pak odpovídá i způsob řešení závažné trestné činnosti shodně pouze uvnitř daného členského státu namísto možnosti vyhoštění.

V každém případě, s vyhoštěním občana Unie z důvodů veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti je spojena ztráta práva na vstup na území dotčeného členského státu. Nicméně, tento občan Unie má nejpozději po třech letech od vyhoštění možnost žádat o zrušení zákazu pobytu s poukazem na změnu okolností.⁵⁰⁵

Konečně lze dodat, že při veškerých opatřeních zasahujících do práva pobytu občanů Unie je dáno právo na soudní přezkum.⁵⁰⁶

Lze tedy shrnout, že z unijního práva vyplývá velmi komplexní úprava práva pobytu občanů Unie v jiném než vlastním členském státě, a to v několika stupních jak co do úrovně dosažených práv, tak co do úrovně jejich ochrany. Navzdory propracovanosti této úpravy lze upozornit na nedostatek z hlediska právní jistoty, který se týká nejasného obsahu institutu zachování práv občana Unie jakožto rodinného příslušníka po ztrátě jeho referenční osoby. Z hlediska legitimacy pokládám za problematické vytvoření samostatného práva pobytu pro studující osoby a pečujícího rodiče, bez ohledu na existenci nepřiměřené zátěže pro veřejné finance hostitelského členského státu.

IV. 1. 2. Občané států ESVO

Pro občany Islandu, Lichtenštejska a Norska platí, že v důsledku zařazení směrnice 2004/38 do odpovídajících příloh Smlouvy EHP je tuto směrnicí třeba číst tak, že zmínka o občanu Unie se týká též občanů těchto tří států.⁵⁰⁷ Tudíž **občané uvedených států mají právo na pobyt na území členských států** za naprosto stejných podmínek jako občané Unie podle předchozí kapitoly, včetně možností omezení tohoto práva a odpovídajících procesních záruk.

⁵⁰⁵ Viz čl. 32 směrnice 2004/38.

⁵⁰⁶ Viz čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

⁵⁰⁷ Příloha V Volný pohyb pracovníků a příloha VIII Právo usazování, viz čl. 1 a 2 rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

Postavení občanů Švýcarska vychází z bilaterální smlouvy mezi Švýcarskem a Unií,⁵⁰⁸ která sice rámcově odpovídá unijní úpravě, nicméně vzhledem ke svému sjednání před 15 lety byla inspirována tehdejší úpravou, nikoli směrnicí 2004/38. Některé aspekty postavení občanů Švýcarska z hlediska možnosti pobytu na území členských států se tedy od postavení občanů ostatních států ESVO mírně liší.⁵⁰⁹

Občané Švýcarska mají **právo na krátkodobý pobyt** na území členských států, tedy po dobu nepřesahující tři měsíce, pokud zde poskytují či přijímají služby, a to bez dalších podmínek či formalit nad rámec podmínek pro vstup na území členských států, tedy držení platného cestovního pasu či jiného dokladu totožnosti.⁵¹⁰

Právo na dlouhodobý pobyt na území členských států mají občané Švýcarska tehdy, když jsou na tomto území ekonomicky aktivní, ať už jako osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné, poskytující služby nebo přijímající služby či jako přeshraniční pracovníci,⁵¹¹ přičemž za tímto účelem obdrží povolení k pobytu na potřebnou dobu.⁵¹² Toto právo mají též osoby hledající zaměstnání, avšak jen po dobu šesti měsíců,⁵¹³ osoby ekonomicky neaktivní, které mají dostatek prostředků a uzavřené zdravotní pojištění,⁵¹⁴ a rovněž rodinní příslušníci občanů Švýcarska, kterým svědčí právo pobytu z některého z uvedených důvodů.⁵¹⁵ Platnost již vystaveného povolení k pobytu není dotčena nepřítomností v hostitelském členském státě nepřesahující šest měsíců, u ekonomicky aktivních osob dočasnou pracovní neschopností a u osob zaměstnaných nedobrovolnou nezaměstnaností.⁵¹⁶

Veškerá uvedená práva občanů Švýcarska mohou být omezena z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví, přičemž tyto pojmy je třeba vykládat stejně, jako odpovídající pojmy v unijní legislativě.⁵¹⁷

⁵⁰⁸ Smlouva mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob podepsaná v Lucemburku dne 21. června 1999.

⁵⁰⁹ Nicméně v některých členských státech může vnitrostátní legislativa nečinít rozdíl mezi postavením občanů Švýcarska a postavením občanů ostatních států ESVO, pak tedy fakticky mají v těchto členských státech občané Švýcarska stejné postavení jako občané Unie, byť to jde nad rámec bilaterální smlouvy. Srov. např. § 1 odst. 3 cizineckého zákona.

⁵¹⁰ Srov. čl. 20 odst. 1, čl. 23 odst. 1 a čl. 1 odst. 1 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

⁵¹¹ Srov. čl. 2 odst. 1 první pododstavec přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

⁵¹² Srov. čl. 6 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 2, čl. 12 odst. 1 a 2, čl. 20 odst. 2 a čl. 23 odst. 1 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. Tato povolení by v zásadě měla být vystavována s platností na pět let.

⁵¹³ Srov. čl. 2 odst. 1 druhý pododstavec přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

⁵¹⁴ Srov. čl. 2 odst. 2 a čl. 24 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob, podmínka dostatečných prostředků v zásadě odpovídá teze podmínce obsažené ve směrnici 2004/38.

⁵¹⁵ Srov. čl. 3 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. Rodinní příslušníci zaměstnaných osob musí mít zajištěno odpovídající ubytování.

⁵¹⁶ Srov. čl. 6 odst. 5 a 6, čl. 12 odst. 5 a 6 a čl. 24 odst. 6 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

⁵¹⁷ Srov. čl. 5 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

Pokud tedy porovnáme praktické rozdíly mezi postavením občanů Švýcarska a občanů ostatních států ESVO, občané Švýcarska nemají podle bilaterální smlouvy při dlouhodobém pobytu v hostitelském členském státě garantován zisk práva trvalého pobytu ani vyšší úroveň ochrany před vyhoštěním, neexistuje samostatné právo pobytu studujících dětí a rodičů, kteří o ně pečují,⁵¹⁸ o něco slabší postavení mají osoby hledající zaměstnání a uplatňují se některé drobné formální požadavky navíc (například dostatečné ubytování pro rodinné příslušníky zaměstnané osoby). Navíc, když bilaterální smlouva pro výklad některých institutů odkazuje na unijní právo, měla by být brána v potaz pouze unijní právní úprava předcházející směrnici 2004/38 a ve vztahu k ní pouze rozsudky Soudního dvora, které byly vyneseny přede dnem podpisu této smlouvy.⁵¹⁹

Lze tedy shrnout, že občané států ESVO mají v zásadě stejná práva v oblasti pobytu na území členských států jako občané Unie, byť občané Švýcarska mají v některých ohledech o něco slabší postavení. Stran právní jistoty ani legitimacy jsem u této skupiny osob neshledal žádné problematické aspekty.

IV. 1. 3. Občané třetích států

Pro členské státy stojící mimo Schengen nevyplývá z unijního práva žádný obecný režim pro podmínky pobytu občanů třetích států na jejich území. Je tedy plně na těchto členských státech, jakým způsobem ve svém vnitrostátním právu vymezí obecné podmínky pro pobyt občanů třetích států na svém území, případnou možnost těchto osob získat silnější postavení nebo důvody pro jejich případné vyhoštění.⁵²⁰

Nicméně i ve vztahu k těmto členským státům unijní právo upravuje postavení dvou specifických skupin osob mezi občany třetích států, a to rodinných příslušníků občanů Unie a občanů Turecka.

⁵¹⁸ Srov. čl. 24 odst. 4 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. Studenti mají právo pobytu pouze tehdy, mají-li pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a uzavřené zdravotní pojištění.

⁵¹⁹ Tedy před 21. červnem 1999, srov. čl. 16 Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. O významu tohoto ustanovení při praktické aplikaci ve členských státech mám nicméně určité pochybnosti. Členské státy mohou stěžejně ignorovat později vydané rozsudky Soudního dvora, které osvětlují, jaký měl být výklad předmětné úpravy od samého počátku.

⁵²⁰ Nicméně do těchto aspektů může zasahovat právo mezinárodní, například čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

IV. 1. 3. 1. Rodinní příslušníci

Směrnice 2004/38 přiznává **práva pobytu na území hostitelského členského státu** i občanům třetích států, kteří v tomto členském státě doprovázejí či následují svého rodinného příslušníka, který je občanem Unie. Stejně jako v případě vstupu na území členských států je třeba zdůraznit základní východisko, že jde o práva odvozená, jejichž účelem je, aby občan Unie nebyl odrazen od výkonu své svobody volného pohybu.⁵²¹

Pro vymezení **okruhu oprávněných osob** jsou zásadní tři kumulativní podmínky, které již byly rozebrány v části týkající se vstupu rodinných příslušníků občanů Unie na území členských států.⁵²²

- musí existovat občan Unie vykonávající svobodu volného pohybu, od něhož daný občan třetího státu zamýšlí odvodit svá práva,
- mezi těmito osobami musí být kvalifikovaný příbuzenský vztah ve smyslu směrnice 2004/38 a
- občan třetího státu musí daného občana Unie doprovázet či následovat v hostitelském členském státě.

Při posuzování otázky pobytu na území členských států je nicméně třeba upozornit na některé odchylky, které jsou způsobeny zejména judikaturou Soudního dvora.

K podmínce občana Unie vykonávajícího svobodu volného pohybu lze připomenout, že směrnice 2004/38 dopadá pouze na občana Unie, který pobývá v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem.⁵²³ Nicméně Soudní dvůr již dovedl, že když občan Unie pobýval se svým rodinným příslušníkem, který je občanem třetího státu za splnění podmínek směrnice 2004/38 v jiném členském státě, mohou být po návratu do domovského členského státu tohoto občana Unie práva pobytu jeho rodinného příslušníka odvozena přímo z čl. 21 odst. 1 SFEU, a to za podmínek odpovídajících směrnici 2004/38.⁵²⁴

Další výjimku zavedl Soudní dvůr ve věci *Carpenter*, když uvedl, že odvozené právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie v jeho domovském členském státě může vyplývat

⁵²¹ Srov. např. rozsudek *Metock*, pozn. 130, bod 63.

⁵²² Viz kapitola III.1.3.1., s. 36 až 45.

⁵²³ Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 142, body 37 až 43.

⁵²⁴ Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 142, body 44 až 56, podrobněji rozebráno v kapitole III.1.3.1., s. 39 a 40.

přímo z čl. 56 SFEU.⁵²⁵ Dospěl k závěru, že by občan Unie mohl být odrazen od poskytování služeb v jiném členském státě, když by jeho rodinnému příslušníkovi nebylo přiznáno právo pobytu v jeho domovském členském státě.⁵²⁶ Tento závěr nicméně pokládám za velmi problematický. Hrozba odrazení od výkonu jedné ze základních svobod zaručených unijním právem musí být logicky spojena se zhoršením postavení z důvodu jejího výkonu v porovnání s tím, když by danou svobodu nevykonal. V této věci však nešlo o žádné zhoršení stávajícího postavení, hrozba odrazení byla konstatována z důvodu, že se postavení dotčeného občana Unie nezlepší. Jinými slovy, tento výklad čl. 56 SFEU fakticky znamená, že poskytování služeb v jiném členském státě vytvoří občanu Unie výhodnější postavení v jeho domovském členském státě, než které zde měl dříve.⁵²⁷ Takový důsledek však dle mého názoru rozhodně nebyl účelem čl. 56 SFEU.

Z odůvodnění rozsudku ve věci *Carpenter* lze vyčíst, že Soudní dvůr pokládal hrozící vyhoštění dotčené občanky třetího státu za nespravedlivé, a to zejména s ohledem na základní právo na respektování rodinného života.⁵²⁸ Jakkoliv je s takovým závěrem v zásadě možné souhlasit, rozhodně by neměl být důvodem pro účelově extenzivní výklad čl. 56 SFEU, aby situace spadla do působnosti unijního práva.

Konečně stojí za zmínku, že rozsudek *Carpenter* – oproti rozsudku ve věci *O. a B.* – neuvádí pro možnost odvodit právo pobytu rodinného příslušníka z čl. 56 SFEU žádné další podmínky. Soudní dvůr nejspíš jejich vymezení nepokládal za nutné, jelikož občan Unie poskytující služby v jiných členských státech je ekonomicky aktivní osobou, tudíž by měl mít pro sebe i své rodinné příslušníky dostatek prostředků.

Ve věci *S. a G.* Soudní dvůr rozhodl, že odvozená práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie v jeho domovském členském státě mohou vyplývat i přímo z čl. 45 SFEU, a to ze stejného důvodu, tentokrát ve vztahu ke svobodě volného pohybu pracovníků.⁵²⁹ Námitky uvedené výše k hrozbě odrazení občana Unie od výkonu jeho svobody volného pohybu se proto uplatní i v této věci. Lze nicméně upozornit na skutečnost, že na rozdíl od případu *Carpenter* žádné z osob v původním řízení nehrozilo vyhoštění, pouze usilovaly přiznání práva pobytu na základě unijního práva, tedy o výhodnější status, než by mohl vyplývat

⁵²⁵ Srov. rozsudek *Carpenter*, pozn. 148, bod 46.

⁵²⁶ Srov. rozsudek *Carpenter*, pozn. 148, bod 39.

⁵²⁷ V této souvislosti srov. též TONER, Helen. *Comments on Mary Carpenter v. Secretary of State*, 11 July 2002 (Case C-66/00). *Kluwer Law International*, 2003, 5, s. 168 a 169.

⁵²⁸ Srov. rozsudek *Carpenter*, pozn. 148, body 41 až 45.

⁵²⁹ Srov. rozsudek *S. a G.*, pozn. 149, body 40 a 41.

z vnitrostátního práva.⁵³⁰ Soudní dvůr však tuto skutečnost nijak neřešil a posouzení, zda je přiznání odvozeného práva pobytu nezbytné, aby měl dotčený občan Unie zaručen skutečný výkon svobody volného pohybu pracovníků, přenechal vnitrostátnímu soudu.⁵³¹ Podle mého názoru je však v případě sporu o výhodnější pobytový status skutečná možnost odradit občana Unie od výkonu uvedené svobody nulová. Tento rozsudek je tedy typickým příkladem toho, jak se judikatura Soudního dvora původně mířená na řešení specifické problematické situace postupem času mění v obecné pravidlo, které dopadá bez rozdílu i na situace, které fakticky nijak problematické nejsou.

V případě *Ruiz Zambrano* Soudní dvůr uvedl, že odvozená práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie v jeho domovském členském státě mohou rovněž vyplývat přímo z čl. 20 SFEU, když by odepření práva pobytu v tomto členském státě dotčeného občana Unie připravilo o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených s občanstvím Unie.⁵³² Dlužno dodat, že pro přiznání těchto práv nebyly stanoveny žádné podmínky, avšak vzhledem k odůvodnění rozsudku lze mít za to, že tato práva náleží dotčeným osobám bezpodmínečně. Tento závěr byl učiněn zřejmě z důvodu specifických skutkových okolností, kdy by nezletilé děti, občané Unie, při nepřiznání práva pobytu jejich rodičům, občanům třetích států, fakticky musely opustit území Unie, neboť by jim právo pobytu z důvodu nedostatečných prostředků zřejmě nesvědčilo ani v žádném jiném členském státě.⁵³³ Soudní dvůr byl tedy stejně jako ve věci *Carpenter* ovlivněn tíživou situací dotčených osob. I v tomto případě jsem nicméně přesvědčen, že takovou složitou situaci, která nespadala do působnosti unijního práva, mělo případně řešit právo vnitrostátní s ohledem na právo na respektování rodinného života, nikoli extenzivní výklad unijního práva, kterým bylo právo pobytu státních příslušníků třetích států odvozeno z ustanovení unijního primárního práva řešícího zcela jiné otázky, tedy obsah práv občana Unie. Spornost argumentace Soudního dvora navíc ukazuje rozbor jednotlivých práv občana Unie příkladmo uvedených v čl. 20 SFEU, o jejichž využívání by byli nezletilí občané Unie údajně připraveni.

⁵³⁰ Srov. rozsudek *S. a G.*, pozn. 149, body 13 až 23. Skutkové okolnosti této věci celkově stojí za pozornost. Případ *S.* se týkal ukrajinské tchýně nizozemského občana, která se stará o jeho syna, přičemž tento občan Unie bydlí i pracuje v Nizozemsku, ale část pracovní doby tráví na služebních cestách v Belgii. Případ *G.* se týkal peruánské manželky nizozemského občana, která se stará o společné děti, přičemž tento občan Unie sice bydlí v Nizozemsku, ale denně dojíždí za prací do Belgie, kde sídlí jeho zaměstnavatel.

⁵³¹ Srov. rozsudek *S. a G.*, pozn. 149, body 42 a 43.

⁵³² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2011 ve věci C-34/09 *Ruiz Zambrano*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-1177, bod 45.

⁵³³ Srov. rozsudek *Ruiz Zambrano*, pozn. 532, body 14 až 34 a 44.

Zaprvé, podle čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU mají občané Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, a to, jak uvádí čl. 21 odst. 1 SFEU, s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a opatřeních přijatých k jejímu provedení, tedy zejména ve směrnici 2004/38. Jak bylo uvedeno výše, toto právo se netýká pobytu na území vlastního členského státu, které bezpodmínečně vyplývá z mezinárodního práva.⁵³⁴ Obsahem práv dle čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU je tedy jen právo vstupovat a pobývat na území jiných členských států a toto území opustit. Tato práva by občané Unie i v případě opuštění území Unie mohli bezesporu kdykoli využít, pokud by ovšem naplnili příslušné podmínky. Fakticky by šlo především o podmínku dostatečných prostředků a zdravotního pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky v případě práva dlouhodobého pobytu v jiném členském státě. Případné nesplnění těchto podmínek však jistě nelze klást na roveň faktické nemožnosti uvedená práva využívat.

Zadruhé, podle čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU mají občané Unie právo volit a být voleni ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách ve členském státě bydliště. Toto právo však nezletilí občané Unie tak jako tak využívat nemohou.

Zatřetí, podle čl. 20 odst. 2 písm. c) SFEU mají občané Unie na území třetího státu právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoliv členským státem. Toto právo lze však logicky využívat pouze při pobytu mimo území Unie. S jistou dávkou ironie by tedy bylo možné říci, že opuštění území Unie faktickou možnost výkonu uvedeného práva naopak posílí.

Začtvrté, podle čl. 20 odst. 2 písm. d) SFEU mají občané Unie petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a na orgány a poradní instituce Unie v úředním jazyce Unie a právo obdržet ve stejném jazyce odpověď. Výkon tohoto práva nicméně není omezen tím, odkud jej občan Unie vykonává.

Uvedený rozbor jednoznačně ukazuje, že ani v případě nutnosti opustit území Unie by nezletilí občané Unie na základě této skutečnosti nebyli připraveni o výkon žádného z práv spojených s občanstvím Unie, která jsou uvedena v čl. 20 SFEU. Odůvodnění rozsudku ve věci *Ruiz Zambrano* je tedy zjevně věcně nesmyslné a zcela účelové.

V navazující judikatuře se nicméně Soudní dvůr postavil k možnosti rozšíření účinků odvozených práv pobytů občanů třetích států založených přímo na čl. 20 SFEU velmi

⁵³⁴ Viz kapitola III.1.1., s. 28. Tento závěr ostatně podporuje i judikatura Soudního dvora, srov. např. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 45.

rezervovaně. Zdůraznil, že práv pobytu se lze na tomto základě dovolat pouze v situaci, kdy by občan Unie byl fakticky nucen opustit území Unie, nicméně k závěru o takové nutnosti nestačí pouhá skutečnost, že by pro dotčeného občana Unie bylo výhodnější, aby s ním jeho rodinní příslušníci, kteří jsou občany třetích států, mohli pobývat na území Unie.⁵³⁵ Uvedený závěr fakticky znamená, že nutnost opustit území Unie je v zásadě dána pouze u nezletilých občanů Unie, kteří by mimo Unii logicky museli následovat své rodiče, zatímco jiné rodinné vztahy, včetně manželských, se takovou nutností nevyznačují.⁵³⁶ Řešení dotčených situací tedy zůstává na členských státech a jejich vnitrostátním právu, přičemž Soudní dvůr výslovně připomněl nutnost řídit se v této souvislosti i základním právem na respektování soukromého a rodinného života.⁵³⁷ Obdobně Soudní dvůr konstatoval, že práv pobytu založených na čl. 20 SFEU se lze dovolat jen v domovském členském státě občana Unie, neboť v jiném členském státě by nikdy neměla nastat nutnost opustit území Unie.⁵³⁸

K judikatuře navazující na případ *Ruiz Zambrano* lze dodat několik poznámek. Předně se nelze ubránit dojmu, že odkaz na řešení situací podle vnitrostátního práva se zohledněním základního práva na respektování rodinného života mohl (a měl) být stejně dobře učiněn i v pilotním případě.

Dále, ačkoliv velmi vítám, že Soudní dvůr zatím odolal pokušení rozšířit výjimečnou možnost odvozených práv pobytu přímo z čl. 20 SFEU na větší spektrum situací, nejsem si jist, nakolik je tento postoj udržitelný. Jistě není pochyb o tom, že nelze spravedlivě požadovat, aby nezletilí občané Unie zůstali na území Unie, zatímco jejich rodiče toto území budou muset opustit. Soudní dvůr tuto situaci uznal za natolik závažnou, že neponechal její řešení členským státům a sám našel řešení v rámci unijního práva. Navazující restriktivní judikatura však v zásadě znamená, že takové rozdělení rodinných příslušníků lze – alespoň z hlediska práva Unie – požadovat například po manželech. Jinými slovy, zatímco situace nezletilých dětí dosahuje citlivosti pro použití čl. 20 SFEU, nutnost občana Unie opustit území Unie, pokud chce žít se svým manželem či se svou manželkou, respektive nutnost přestěhovat se společně do jiného členského státu, této citlivosti nedosahuje, byť občan Unie

⁵³⁵ Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 140, body 66 až 68; srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2013 ve věci C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, ECLI:EU:C:2013:291, body 36 až 39.

⁵³⁶ Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 140, body 24, 25 a 65.

⁵³⁷ Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 140, body 72 a 73; srov. rozsudek *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, pozn. 536, body 43 a 44.

⁵³⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 10. října 2013 ve věci C-86/12 *Aloka a Moudolou*, ECLI:EU:C:2013:645, body 32, 34 a 35.

může mít v domovském členském státě další rodinné a jiné vazby, které by byl nucen tímto přemístěním přerušit. Je takové rozlišení slučitelné s čl. 7 Listiny?⁵³⁹

S touto otázkou souvisí matoucí věta z odůvodnění rozsudku ve věci *Dereci*. Soudní dvůr konstatoval, že pokud vnitrostátní soud shledá situaci dotčených osob za spadající do působnosti unijního práva, musí přezkoumat, zda by odepření práv pobytu porušilo právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 7 Listiny.⁵⁴⁰ Tato poznámka je sama o sobě logická, v rámci působnosti unijního práva jsou vnitrostátní orgány Listinou podle jejího čl. 51 vázány, avšak postrádá smysl s ohledem na kontext případu. Na dotčené osoby se totiž nevztahovala žádná z relevantních unijních směrnic⁵⁴¹ a vzhledem k neexistenci faktické nutnosti, aby občan Unie území Unie opustil, ani čl. 20 SFEU, byť konečný závěr o této otázce byl ponechán vnitrostátnímu soudu.⁵⁴² Každopádně, i kdyby tento soud dospěl k závěru, že by občan Unie fakticky musel území Unie opustit, pak by jeho rodinným příslušníkům právo pobytu nemohlo být odepřeno již na základě čl. 20 SFEU podle judikatury *Ruiz Zambrano*, takže by nebyl žádný důvod zkoumat věc ještě optikou čl. 7 Listiny. Pokud by naopak tento soud rozhodl, že občan Unie není fakticky nucen opustit území Unie, pak by spor nespadal do působnosti unijního práva a čl. 7 Listiny by nebyl aplikovatelný.⁵⁴³

Je tedy záhadou, za jaké situace by mohlo dojít k Soudním dvorem zmiňovanému posouzení odepření práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie optikou čl. 7 Listiny. Objevil se již dokonce názor, že by čl. 7 Listiny mohl představovat samostatný právní základ, z něhož lze v rámci práva Unie dovodit právo pobytu, pokud to neumožňují jiná ustanovení unijního práva.⁵⁴⁴ Ačkoli takovou úvahu je podle mého názoru třeba jasně odmítnout, protože ustanovení Listiny nemohou založit působnost unijního práva sama o sobě,⁵⁴⁵ nelze vyloučit, že uvedená nejasná poznámka v rozsudku *Iida* je předzvěstí budoucího rozšíření působnosti práva Unie – skrze čl. 20 SFEU – na veškeré posuzování práva pobytu občanů třetích států v domovském členském státě jejich rodinného příslušníka.

⁵³⁹ Srov. VAN ELSUWEGE, Peter a KOCHENOV, Dimitry. On The Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 13, s. 461 až 465.

⁵⁴⁰ Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 140, bod 72.

⁵⁴¹ Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 140, bod 58.

⁵⁴² Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 140, body 66 až 68.

⁵⁴³ Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 106, bod 55.

⁵⁴⁴ Srov. stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 12. prosince 2013 ve věcech C-456/12 *O. a B.* a C-457/12 *S. a G.*, ECLI:EU:C:2013:837, body 56 a 57. Rozsudky v uvedených věcech nicméně tuto úvahu nepřevzaly ani se jí jinak nezabývaly.

⁵⁴⁵ Srov. rozsudek *Åkerberg Fransson*, pozn. 98, bod 22.

Každopádně, navazující judikatura na případ *Ruiz Zambrano* názorně dokládá, jak nesystémové rozhodnutí Soudního dvora spustí lavinu dalších případů, které by jinak světlo světa nespátřily a které v důsledku mohou vést k rozšíření původní úzce vymezené výjimky na obecné pravidlo.⁵⁴⁶ Bude proto zajímavé sledovat, jak se tato větev judikatury Soudního dvora dále vyvine.

Lze tedy shrnout, že původně jednoduchá podmínka existence občana Unie, který vykonává svobodu volného pohybu, byla judikaturou Soudního dvora rozšířena o velký počet výjimek pro situace, kdy občan Unie pobývá ve svém domovském členském státě. Fakticky to znamená, že odvozené právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie může vyplývat z pěti různých právních základů (směrnice 2004/38 a čl. 20, 21, 45 nebo 56 SFEU). Tento stav jednak výrazně škodí právní jistotě, jak dokládá nejen judikatura navazující na případ *Ruiz Zambrano*, navíc vzhledem k věcně nepodloženému a silně účelovému odůvodnění judikatury Soudního dvora je zásadně porušen také požadavek legitimacy uvedených pravidel.

Ve vztahu k podmínkám kvalifikovaného příbuzenského vztahu a doprovázení či následování občana Unie v hostitelském členském státě se neuplatňují žádné odchylky režimu vstupu na území členských států. Ve věci *Iida* Soudní dvůr výslovně potvrdil, že odvozených práv pobytu se lze dovolávat pouze v tom členském státě, ve kterém má dotčený občan Unie bydliště.⁵⁴⁷

Oproti situaci vstupu na území členských států je však třeba v případě pobytu zmínit stručně také **podmínky**, za nichž oprávněným osobám odpovídající práva náleží. V případě práv vycházejících ze směrnice 2004/38 je třeba, aby dotčený občan Unie splňoval podmínky pro odpovídající typ pobytu, a to za sebe i za své rodinné příslušníky, kteří od něj zamýšlejí svá práva odvodit. U ekonomicky neaktivních občanů Unie, kteří pro právo dlouhodobého pobytu musejí splňovat podmínku dostatečných prostředků a zdravotního pojištění, se tedy za každého rodinného příslušníka logicky zvyšuje výše požadovaných prostředků, byť v souladu s pravidly směrnice 2004/38 nikoli o přesně vyčíslenou částku, i počet potřebných smluv o zdravotním pojištění.

V této souvislosti se nabízí otázka, jaké důsledky má situace, kdy by občan Unie sice měl dostatek prostředků k získání práva dlouhodobého pobytu pro sebe sama, nicméně tyto prostředky nestačí pro rodinné příslušníky, kteří jej v hostitelském členském státě doprovázejí či následují. Z dikce čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že za této situace nemají právo

⁵⁴⁶ K narušení právní jistoty srov. též. VAN ELSUWEGE a KOCHENOV, pozn. 539, s. 450.

pobytu nejen uvedení rodinní příslušníci, ale ani sám občan Unie, jelikož nesplňuje podmínku mít dostatečné prostředky „*pro sebe a své rodinné příslušníky*“.⁵⁴⁸ Teoreticky by tedy za této situace bylo v krajním případě možné vyhostit nejen dané občany třetího státu, ale i tohoto občana Unie.

Naopak, jak již bylo uvedeno výše, v případě práv vycházejících z ustanovení unijního primárního práva extenzivně vyložených Soudním dvorem se další podmínky mohou uplatnit pouze v případě čl. 21 SFEU, a to odpovídající směrnici 2004/38. V situacích pokrytých čl. 20, čl. 45 a čl. 56 SFEU již není třeba splňovat žádné další podmínky.

K **obsahu práv** rodinných příslušníků občanů Unie lze uvést, že jim přísluší právo na krátkodobý pobyt, právo na dlouhodobý pobyt, právo na trvalý pobyt i odpovídající procesní práva, pokud tato práva přísluší občanu Unie, od něhož své postavení odvozují, a to v zásadě ve stejném rozsahu.⁵⁴⁹ V této souvislosti je nicméně třeba upozornit na několik podstatných okolností a odchylek.

Zaprvé, po rodinných příslušnících může být pro pobyt (i jemu předcházející vstup) na území členských států požadováno vízum, avšak mají v zásadě právo na jeho získání.⁵⁵⁰

Zadruhé, právo pobytu rodinných příslušníků, kteří nejsou občany Unie, je na jejich žádost osvědčeno „Pobytovou kartou rodinného příslušníka občana Unie.“⁵⁵¹ Správný název tohoto dokladu je velmi důležitý pro možné osvobození od vízové povinnosti,⁵⁵² kterého se nelze domáhat pouze na základě běžného vnitrostátního povolení k pobytu s poukazem na to, že dotyčný je rodinným příslušníkem občana Unie. Jen pobytová karta ve smyslu směrnice 2004/38 totiž kvalifikovaně dokládá, že je dotčený občan třetího státu rodinným příslušníkem doprovázejícím či následujícím občana Unie ve smyslu této směrnice.⁵⁵³ Podobně je právo trvalého pobytu rodinného příslušníka, který není občanem Unie, osvědčena kartou trvalého pobytu.⁵⁵⁴

⁵⁴⁷ Srov. rozsudek *Iida*, pozn. 129, bod 64.

⁵⁴⁸ Viz čl. 7 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2004/38.

⁵⁴⁹ Viz kapitola IV.1.1., s. 104 až 113.

⁵⁵⁰ Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

⁵⁵¹ Viz čl. 10 směrnice 2004/38.

⁵⁵² Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

⁵⁵³ Viz pozn. 168.

⁵⁵⁴ Viz čl. 20 směrnice 2004/38.

Zatřetí, na rodinné příslušníky, kteří nejsou občany Unie ani nezletilými dětmi, se ani po deseti letech pobytu v hostitelském členském státě nevztahuje nejvyšší úroveň ochrany před vyhoštěním (pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti).⁵⁵⁵

Začtvrté, pro rodinné příslušníky, kteří nejsou občany Unie, má zásadní význam institut zachování práv, neboť na rozdíl od občanů Unie nemají za běžných okolností možnost získat práva pobytu dle směrnice 2004/38 přímo. Tito rodinní příslušníci však mají v případě ztráty referenční osoby možnost udržet si pro sebe práva pobytu podle této směrnice, pokud sami splňují podmínky čl. 7 odst. 1 písm. a) této směrnice. Tímto způsobem mohou následně dosáhnout i na právo trvalého pobytu.⁵⁵⁶

Zapáté, v případě rodinných příslušníků, kteří nejsou občané Unie, může být důležité také možné odepření práv podle směrnice 2004/38 v případě zneužití práv, například pokud byl uzavřen účelový sňatek.⁵⁵⁷ Na rozdíl od situace vstupu na území členského státu mají přitom příslušné orgány více možností, jak v praxi možnost takového zneužití na svém území účinně posoudit.

Zašesté, v případě zvláštních situací odvození práva pobytu od občana Unie v jeho domovském členském státě logicky nelze obsah práv občana třetího státu odvodit od obsahu práv dotčeného občana Unie, neboť jeho právo pobytu v takové situaci nevyplývá z unijního práva. V tomto případě tedy obsah práv občana třetího státu nelze rozlišovat na právo pobytu krátkodobého, dlouhodobého či trvalého ve smyslu směrnice 2004/38. Obsah práv této osoby spočívá v zásadě „pouze“ v tom, že jí nemůže být odepřen pobyt na území daného členského státu. Nejsou pevně dány ani možnosti, za nichž lze toto právo omezit, ale lze předpokládat, že by bylo třeba postupovat obdobně jako podle směrnice 2004/38, tedy individuálně posoudit chování dotčené osoby, z něj vyplývající ohrožení některého ze základních zájmů společnosti a dosavadní stupeň integrace této osoby v hostitelském členském státě. Není pochyb o tom, že právo pobytu v takové situaci podléhá v souladu s čl. 47 Listiny soudní ochraně. Každopádně, obtíže při identifikaci obsahu práv v této situaci názorně ilustrují negativní dopady nesystémové judikatury Soudního dvora na právní jistotu dotčených osob.

Pro úplnost lze dodat, že stejné postavení mají také rodinní příslušníci občanů Islandu, Lichtenštejska a Norska.⁵⁵⁸ Rodinní příslušníci občanů Švýcarska mají obdobná práva podle

⁵⁵⁵ Viz čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38.

⁵⁵⁶ Viz čl. 12 odst. 2, čl. 13 odst. 2 a čl. 18 směrnice 2004/38.

⁵⁵⁷ Viz čl. 35 směrnice 2004/38.

⁵⁵⁸ Viz obdobně kapitola III.1.3.1., s. 45 a 46.

bilaterální smlouvy mezi Uníí a Švýcarskem, za zmínku nicméně stojí, že tato smlouva neřeší zachování práv v případě ztráty referenční osoby.⁵⁵⁹

Lze tedy shrnout, že státní příslušníci třetích států, kteří jakožto rodinní příslušníci v hostitelském členském státě doprovázejí či následují občana Unie, mají v zásadě tatáž práva pobytu v tomto členském státě jako dotčený občan Unie. Problematické je nicméně vymezení osob a situací, na které se taková odvozená práva vztahují, zejména když občan Unie pobývá ve svém domovském členském státě. V tomto aspektu se projevují vážné nedostatky právní jistoty a legitimacy, které již byly popsány výše. Stejné postavení mají též rodinní příslušníci občanů států ESVO a obdobné postavení mají rodinní příslušníci občanů Švýcarska.

IV. 1. 3. 2. Občané Turecka

Odchylné postavení občanů Turecka v souvislosti s pobytem na území členských států v první řadě vychází, podobně jako v případě vstupu na toto území, z tzv. **klausule standstill** obsažené v čl. 41 odst. 1 Tureckého dodatkového protokolu, podle níž Unie a Turecko mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb, a z podobné klauzule obsažené ve čl. 13 rozhodnutí č. 1/80, která zakazuje nová omezení v oblasti volného pohybu pracovníků. Tyto klauzule krom případných podmínek prvního vstupu na území členských států logicky dopadají též na podmínky pro pobyt na tomto území za účelem výkonu uvedených svobod.⁵⁶⁰

Oprávněnými osobami, jimž tato práva náleží, jsou pouze ti občané Turecka, kteří vykonávají nebo zamýšlejí vykonávat svobodu usazování, volný pohyb služeb nebo volný pohyb pracovníků v dotčeném členském státě, a v případě volného pohybu pracovníků také rodinní příslušníci těchto pracovníků.⁵⁶¹

Z hlediska **obsahu těchto práv** lze připomenout, že uvedená ustanovení nezakládají tureckým státním příslušníkům právo pobytu na území členských států ani žádná jiná hmotná práva, podmínky pro tento pobyt jsou i nadále upraveny vnitrostátními právními předpisy jednotlivých členských států. Tyto osoby se pouze mohou proti konkrétnímu členskému státu domáhat, aby vůči nim neaplikoval přísnější pravidla, ať už hmotná či procesní, než která v tomto členském státě platila v okamžiku vstupu v platnost Tureckého dodatkového

⁵⁵⁹ Srov. čl. 3 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

⁵⁶⁰ Srov. rozsudek *Tum a Dari*, pozn. 179, bod 63

protokolu, resp. rozhodnutí č. 1/80 v tomto členském státě. V praxi se může jednat například o možnost krátkodobého pobytu na území členského státu bez víza, procesní podmínky pro vydání povolení k pobytu či o výši souvisejících poplatků. Novými opatřeními jsou přitom nejen opatření přísnější vůči režimu aplikovanému ke dni vstupu v platnost klauzule standstill v daném členském státě, ale též opatření zpřísňující opatření přijatá po uvedeném rozhodném dni.⁵⁶² Případná nová opatření jsou podle klauzulí standstill možná pouze tehdy, když jsou přiměřená ve vztahu k obdobným povinnostem občanů Unie.⁵⁶³ Každopádně, uvedená práva mají přímý účinek, tudíž se jich lze dovolat před vnitrostátními soudy.⁵⁶⁴

Tureckým občanům a jejich rodinným příslušníkům nicméně náleží krom uvedených práv také **konkrétní hmotné právo pobytu** dle čl. 6 a 7 rozhodnutí č. 1/80. Podle čl. 6 rozhodnutí č. 1/80 má občan Turecka po určitých dobách legálního zaměstnání na území členského státu, počínaje jedním rokem, sílí právo usilovat o další zaměstnání v tomto členském státě. Podobné právo má na základě čl. 7 rozhodnutí č. 1/80 rodinný příslušník, který občana Turecka v postavení pracovníka v hostitelském členském státě na základě povolení příslušných orgánů doprovází, po určitých dobách legálního pobytu, počínaje třemi roky. Soudní dvůr totiž rozhodl, že dotčeným osobám musí zároveň náležet odpovídající právo pobytu v dotčeném členském státě, aby měly skutečnou možnost své právo na přístup k zaměstnání využít.⁵⁶⁵

Touto linií judikatury Soudní dvůr opět překročil meze výkladu dotčených ustanovení, která řeší jen přístup na trh práce v hostitelském členském státě, aniž by se jakkoli zabývala právem pobytu. Jedná se tedy pouze o práva doplňková k právu pobytu, která v sobě podle mého názoru implicitně obsahují logickou (ale bohužel nevyřčenou) podmínku pokračujícího legálního pobytu na území hostitelského členského státu. Soudní dvůr však, stejně jako v případě práva dítěte pracovníka dokončit v hostitelském členském státě školní docházku, postavil základní smysl doplňkového práva na hlavu, když z něj dovodil existenci práva základního.

V této souvislosti je zejména třeba odmítnout argument Soudního dvora, že bez přiznání odpovídajícího práva pobytu by práva přístupu na trh práce byla zbavena veškerého

⁵⁶¹ Viz kapitola III.1.3.2., s. 49 až 51.

⁵⁶² Srov. rozsudek *Toprak a Oguz*, pozn. 381, bod 62.

⁵⁶³ Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, pozn. 182, body 62 a 63.

⁵⁶⁴ Srov. rozsudek *Abatay*, pozn. 190, body 58 a 59.

⁵⁶⁵ Ve vztahu k zaměstnaným osobám srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1992 ve věci C-237/91 *Kus*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-6781, bod 28; ve vztahu k rodinným příslušníkům srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 8. prosince 2011 ve věci C-371/08 *Ziebell*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-12735, bod 48.

účinku.⁵⁶⁶ Tato práva by totiž bezpochyby měla své využití pro všechny dotčené osoby, které by na území hostitelského členského státu mohly i nadále legálně pobývat dle vnitrostátního práva.

Oprávněnými osobami jsou tedy jednak turecký pracovník, který je v hostitelském členském státě po určitou dobu legálně zaměstnán, a rodinný příslušník tureckého pracovníka, který jej v hostitelském členském státě doprovází. Obsah těchto pojmů lze blíže rozebrat.

Pojem pracovník je v této souvislosti vykládán stejně jako v rámci jiných ustanovení unijního práva, je za něj považována osoba, která po určitou dobu vykonává za úplatu služby pro jinou osobu a na základě jejích pokynů, přičemž tato pracovní aktivita musí být skutečná a nikoli zanedbatelného rozsahu. V tomto ohledu naopak není podstatné, nakolik je daná osoba produktivní, jakou odměnu za svou práci dostává ani z jakých zdrojů je tato odměna financována. Pracovníky v tomto smyslu jsou tedy i osoby provádějící málo efektivní činnost za nízkou odměnu, například odbornou přípravu.⁵⁶⁷

Pro podmínku legálního zaměstnání v hostitelském členském státě⁵⁶⁸ je třeba splnit všechny zákonné požadavky hostitelského členského státu pro výkon výdělečné činnosti na jeho území⁵⁶⁹ a postavení dotčené osoby na trhu práce musí být stabilní a jisté, což mimo jiné předpokládá, že dotčená osoba má nezpochybněné právo pobytu na území hostitelského členského státu.⁵⁷⁰ Není přitom podstatné, za jakým účelem tato osoba na území hostitelského členského státu původně vstoupila.⁵⁷¹

Rodinným příslušníkem tureckého pracovníka se v zásadě rozumí stejný okruh osob jako v případě jiných předpisů unijního práva, tedy jeho manžel či manželka, potomci mladší 21 let, na něm závislí potomci starší 21 let a také jeho rodiče či rodiče jeho manžela nebo

⁵⁶⁶ Viz rozsudek *Kus*, pozn. 565, bod 30.

⁵⁶⁷ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2002 ve věci C-188/00 *Kurz*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-10691, body 32 až 34.

⁵⁶⁸ V této souvislosti lze upozornit, že doslovné znění čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 uvádí dvě samostatné podmínky, působení na řádném pracovním trhu dotčeného členského státu a legální zaměstnání, srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 24. ledna 2008 ve věci C-294/06 *Payir a další*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-203, body 29 a 30. Pro účely této práce lze nicméně obsah obou podmínek podřadit do jedině.

⁵⁶⁹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 1998 ve věci C-1/97 *Birder*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-7747, bod 51.

⁵⁷⁰ Srov. rozsudek *Kurz*, pozn. 567, bod 48. Ve zvláštních případech, kdy nelze jednoznačně určit, že pracovník působí právě na území členského státu, v němž se dovolává práv podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, je třeba posoudit, zda výkon pracovní činnosti má dostatečně úzký vztah k tomuto členskému státu. V tomto ohledu je zejména podstatné, kde byl pracovník najat, kde je pracovní činnost vykonávána a který právní řád se na ni vztahuje, srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. června 1995 ve věci C-434/93 *Bozkurt*, Sbírka rozhodnutí 1995, s. I-1475, body 22 a 23.

⁵⁷¹ Srov. rozsudek *Payir*, pozn. 568, body 38 až 45.

manželky, kteří s ním pobývají v hostitelském členském státě.⁵⁷² Pro možnost dovolat se práv ze čl. 7 rozhodnutí č. 1/80 by rodinný příslušník v zásadě měl žít s tureckým pracovníkem, od něhož své postavení odvozuje, ve společné domácnosti.⁵⁷³

Obsah práv tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků se liší podle dob legálního zaměstnání, resp. legálního pobytu. Po jednom roce legálního zaměstnání má tedy turecký pracovník právo pobytu spojené s možností pracovat pro téhož zaměstnavatele,⁵⁷⁴ po třech letech legálního zaměstnání právo pobytu spojené s možností pracovat pro jakéhokoliv zaměstnavatele, avšak unijní pracovníci mají při získávání zaměstnání přednost, a konečně po čtyřech letech legálního zaměstnání právo pobytu spojené s možností pracovat bez omezení pro jakéhokoliv zaměstnavatele.⁵⁷⁵ Klíčovým aspektem těchto práv pobytu však je, že jsou pevně spojena se zaměstnáním, tudíž o ně turecký pracovník přichází, pokud zaměstnání po opuštění předchozího zaměstnavatele nesežene, byť mu v tomto ohledu musí být poskytnuta přiměřená doba.⁵⁷⁶

Rodinní příslušníci tureckých pracovníků mají po třech letech legálního pobytu právo pobytu spojené s možností pracovat pro jakéhokoliv zaměstnavatele, avšak unijní pracovníci mají při získávání zaměstnání přednost, a po pěti letech legálního zaměstnání právo pobytu spojené s možností pracovat bez omezení pro jakéhokoliv zaměstnavatele. Navíc, pokud děti tureckého pracovníka, který byl v hostitelském členském státě alespoň tři roky legálně zaměstnán, dokončí v tomto členském státě vzdělávací cyklus, přísluší jim právo pobytu spojené s možností pracovat pro jakéhokoliv zaměstnavatele bez ohledu na délku předchozího legálního pobytu.⁵⁷⁷ Rodinní příslušníci mají navíc v tomto ohledu pevnější postavení než samostatní turečtí pracovníci, jelikož uvedená práva existují nezávisle na zachování dodržení

⁵⁷² Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2004 ve věci C-275/02 *Ayaz*, Sbírka rozhodnutí 2004, s. I-8765, body 41 až 47.

⁵⁷³ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. dubna 1997 ve věci C-351/95 *Kadiman*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-2133, body 40 až 43.

⁵⁷⁴ Z toho rovněž Soudní dvůr dovodil, že jeden rok legálního zaměstnání musí být u téhož zaměstnavatele, srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 29. května 1997 ve věci C-386/95 *Ekker*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-2697, body 24 a 25.

⁵⁷⁵ Odstupňování práv podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 mimo jiné také znamená, že turecký pracovník je na počátku integrace v hostitelském členském státě plně odkázán na možnost setrvání u téhož zaměstnavatele, a to až po dobu tří let. V případě změny zaměstnání před uplynutím této doby totiž nezíská právo pobytu na základě uvedeného ustanovení, resp. o již nabyté právo pobytu dle tohoto ustanovení může přijít. Tato skutečnost může vést k méně příznivému zacházení s těmito pracovníky ze strany jejich zaměstnavatelů, viz též TEZCAN-IDRIZ, pozn. 96, s. 1640 a 1641.

⁵⁷⁶ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 1997 ve věci C-171/95 *Tetik*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-329, body 30 až 34. S tím souvisí, že ustanovení čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 nelze aplikovat ani v případě trvalé pracovní neschopnosti, srov. rozsudek *Bozkurt*, pozn. 570, body 39 až 41.

⁵⁷⁷ Viz čl. 7 rozhodnutí č. 1/80.

podmínek vyžadovaných ke vzniku těchto práv.⁵⁷⁸ Tato práva tudíž nejsou ztracena, ani když dojde ke ztrátě vazby na referenční osobu⁵⁷⁹ nebo pokud rodinný příslušník po jejich nabytí delší dobu není zaměstnán.⁵⁸⁰ Tato práva lze nicméně ztratit při dlouhodobé nepřítomnosti v hostitelském členském státě bez legitimního důvodu.⁵⁸¹

Obě skupiny osob mohou také uvedená práva ztratit, pokud jejich přítomnost na území hostitelského členského státu představuje z důvodu jejího osobního chování vážné nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví, přičemž je třeba přihlídnout ke všem skutkovým okolnostem dané věci a mít na zřeteli základní práva dotčené osoby, zejména její právo na respektování soukromého a rodinného života.⁵⁸²

Z hlediska požadavku právní jistoty lze v této oblasti označit za problematické velmi strohé vymezení relevantních institutů v příslušných předpisech a potřebu jejich následného dotváření judikaturou Soudního dvora. Tento nešvar je nicméně do značné míry způsoben zakonzervovaným stavem přidružení Turecka k Unii, který brání dalšímu rozvoji dotčených předpisů. Stran legitimacy je kontroverzní založení práv pobytu tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků, která se odvíjejí od stupně jejich integrace v hostitelském členském státě, které výrazně překračuje meze výkladu dotčených ustanovení.

IV. 2. Členské státy zapojené do Schengenu

Podmínky pobytu na území členských států zapojených do Schengenu se od podmínek v členských státech stojících mimo Schengen neliší tak výrazně jako v případě pravidel pro vstup na území těchto členských států.

V případě občanů Unie se bez jakýchkoliv odchylek uplatňuje úprava platná i pro členské státy stojící mimo Schengen.⁵⁸³ Totéž platí i pro občany států ESVO.⁵⁸⁴

⁵⁷⁸ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2010 ve věci C-303/08 *Bozkurt*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-13445, bod 40.

⁵⁷⁹ Srov. rozsudek *Bozkurt*, pozn. 578, bod 44.

⁵⁸⁰ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 2005 ve věci C-373/03 *Aydinli*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-6181, bod 28; rozsudek Soudního dvora ze dne 25. září 2008 ve věci C-453/07 *Er*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-7299, body 32 a 33.

⁵⁸¹ Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. března 2000 ve věci C-329/97 *Ergat*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-1487, bod 45.

⁵⁸² Srov. rozsudek *Ziebell*, pozn. 565, body 49 a 80 až 83. Soudní dvůr nicméně odmítl, že by se dotčené osoby mohly dovolávat zvýšené ochrany proti vyhoštění z důvodu analogického použití pravidel směrnice 2004/38, srov. bod 74 rozsudku.

⁵⁸³ Viz kapitola IV.1.1., s. 104 až 113.

Podmínky pro pobyt na území členských států stojících mimo Schengen se použijí i pro rodinné příslušníky občanů Unie a států ESVO, kteří jsou občany třetích států,⁵⁸⁵ jedinou odchylku v členských státech zapojených do Schengenu tvoří jednotné vymezení vízové povinnosti těchto osob pro krátkodobé pobyty a jednotný postup vydávání těchto víz.⁵⁸⁶

Také občané Turecka mají beze změn všechna práva, která jim náleží i v členských státech stojících mimo Schengen.⁵⁸⁷ Postavení těchto osob je však posíleno dalšími předpisy, které platí pouze v členských státech zapojených do Schengenu, zejména směrnicí 2003/86 upravující sloučení rodiny a směrnicí 2003/109 řešící postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů.

V rámci této kapitoly budou proto rozebrána pouze pravidla pro skupiny osob, která se vůči pravidlům platným ve členských státech mimo Schengen odlišují.

IV. 2. 1. Občané třetích států

Unijní pravidla pobytu občanů třetích států na území členských států zapojených do Schengenu se výrazněji týkají jejich samostatného postavení, které je v členských státech stojících mimo Schengen doménou vnitrostátních právních řádů. V tomto ohledu je třeba rozebrat obecný režim občanů třetích států a pravidla platná pro některé zvláště vymezené skupiny těchto občanů.

IV. 2. 1. 1. Obecný režim

Na všechny občany třetích států se vztahují podmínky pro **krátkodobý schengenský pobyt**, tedy pobyt nepřekračující 90 dnů během jakýchkoliv 180 dnů.⁵⁸⁸ Obecná pravidla pro pobyty překračující tuto dobu zůstávají i nadále na úpravě vnitrostátních právních řádů, s výjimkami stanovenými unijním právem pro zvláště vymezené skupiny osob.

⁵⁸⁴ Viz kapitola IV.1.2., s. 113 až 115.

⁵⁸⁵ Viz kapitola IV.1.3., s. 116 až 125.

⁵⁸⁶ Viz kapitoly III.2.1.3.1. a II.2.1.3.2, s. 61 až 75, a kapitola III.2.1.3.7., s. 84 až 88.

⁵⁸⁷ Viz kapitola IV.1.3.2., s. 125 až 129.

⁵⁸⁸ Viz kapitola III.2.1.3, s. 58 až 96.

Občané třetích států mohou na území členských států krátkodobě pobývat bez víza, pokud je tento třetí stát uveden na tzv. „bílém“ seznamu nařízení č. 539/2001.⁵⁸⁹ Podrobnosti případného osvobození od vízové povinnosti může upravovat též bilaterální dohoda mezi Uníí a třetím státem, bilaterální dohoda mezi členským státem a třetím státem či vnitrostátní právo. V praxi je klíčové, zda se osvobození od vízové povinnosti vztahuje na držitele všech typů pasů a zda lze během krátkodobého bezvízového pobytu vykonávat výdělečnou činnost.

Podmínky, za kterých může občan třetího státu pobývat na území členských států bez víza, vycházejí z čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu. Ačkoliv doslovné znění tohoto ustanovení uvádí podmínky vstupu na území členských států za účelem krátkodobého schengenského pobytu, členské státy logicky nemohou stanovit více hmotných podmínek pro samotný pobyt, jelikož by tím uvedené ustanovení Hraničního kodexu fakticky pozbylo významu. Občan třetího státu, který je pro krátkodobé pobyty osvobozen od vízové povinnosti, tedy může na území členských států krátkodobě pobývat, pokud:⁵⁹⁰

- má platný cestovní doklad nebo doklady, jež ho opravňují k překročení hranice,
- zdůvodní účel a podmínky předpokládaného pobytu a má zajištěny dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země, ve které je zaručeno jeho přijetí, nebo je schopen si tyto prostředky legálním způsobem opatřit,
- není osobou vedenou v SIS, jíž má být odepřen vstup,
- není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoli z členských států, zejména není osobou, jíž má být dle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.

Uvedené podmínky musí občan třetího státu splňovat po celou dobu svého pobytu na území členských států, stejně jako podmínky pro osvobození od vízové povinnosti (zejména nevykonávat výdělečnou činnost, pokud při bezvízovém pobytu není povolena).

Pokud se na občana třetího státu osvobození od vízové povinnosti nevztahuje, pak může na území členských států krátkodobě pobývat na základě jednotného víza, a to po dobu

⁵⁸⁹ Případně pokud na občana třetího státu uvedeného na tzv. „černém seznamu“ nařízení č. 539/2001 dopadá některá z výjimek, kterou na základě tohoto nařízení přijal konkrétní členský stát, v takovém případě se možnost bezvízového pobytu týká pouze území dotčeného členského státu. Viz kapitola III.2.1.3.1., s. 62.

⁵⁹⁰ K podrobnostem jednotlivých podmínek srov. kapitola III.2.1.3., s. 59.

v něm stanovenou, která může být i kratší než maximální doba krátkodobého schengenského pobytu.⁵⁹¹ Ostatní podmínky pobytu jsou stejné jako v případě pobytu bezvízového. Tyto podmínky musí být rovněž naplněny po celou dobu pobytu, jinak může dojít ke zrušení jednotného víza.⁵⁹²

Stejně jako v případě vstupu občanů třetích států na území členských států jsem toho názoru, že unijní právo upravuje jen podmínky pobytu těchto osob na území členských států, tedy že jim v tomto ohledu nepřiznává žádné právo ve smyslu subjektivního nároku, který by podléhal soudní ochraně.⁵⁹³

Z hlediska požadavku právní jistoty bych pokládal za vhodné, aby relevantní předpisy výslovně identifikovaly podmínky pro pobyt občanů třetích států na území členských států. Rovněž, stejně jako v případě vstupu na toto území, schází vyřešení otázky, zda mají občané třetích států při splnění odpovídajících podmínek na pobyt na území členských států právo. V legitimitě pravidel této oblasti žádné nesrovnalosti nespátřuji.

IV. 2. 1. 2. Zvláštní skupiny osob

Ačkoliv obecně zůstává úprava podmínek dlouhodobého pobytu občanů třetích států doménou vnitrostátních právních řádů členských států, unijní právo obsahuje pravidla pro pobyt specificky vymezených skupin těchto osob na území členských států, která pokrývají významnou část situací, za nichž se občané třetích států na území Unie nacházejí.⁵⁹⁴

Směrnice 2003/86 upravuje **sloučení rodiny**, které se týká občanů třetích států, jejichž nejbližší rodinný příslušník, který je též občanem třetího státu, je držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem platného na alespoň jeden rok a lze u něj důvodně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu, pokud nejde o žadatele o přiznání postavení uprchlíka nebo obdobné formy ochrany.⁵⁹⁵ Manžel nebo manželka a nezletilé děti mají v zásadě nárok na

⁵⁹¹ Viz kapitola III.2.1.3.2., s. 71. Jednotné vízum lze nahradit platným povolením k pobytu nebo dlouhodobým vízem, srov. kapitola III.2.1.3., s. 59 až 60.

⁵⁹² Srov. čl. 34 odst. 2 Vízového kodexu.

⁵⁹³ Viz kapitola III.2.1.3.3., s. 75 až 79.

⁵⁹⁴ Ve vztahu k otázce vstupu na území členských států byla pravidla pro tyto skupiny osob již rozebrána výše, viz kapitola III.2.1.3.9., s. 90 až 96.

⁵⁹⁵ Viz čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86. Tato směrnice se podle svého čl. 3 odst. 3 nevztahuje na rodinné příslušníky občanů Unie. Členské státy mohou podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/86 stanovit, že osoba usilující o sloučení rodiny musí na jejich území oprávněně pobývat po delší dobu, která však nesmí přesahovat dva roky.

právo pobytu na území dotčeného členského státu.⁵⁹⁶ Směrnice 2003/86 sice nespécifikuje konkrétní podobu uvedeného práva pobytu, tudíž tento nárok musí být realizován skrze instituty stanovené vnitrostátním právem, avšak jelikož první povolení k pobytu musí být vydáno na dobu nejméně jednoho roku,⁵⁹⁷ musí jít o instituty upravující pobyt dlouhodobý, například dlouhodobé vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny.⁵⁹⁸

Uplatnění tohoto nároku lze podmínit pouze podmínkami, které taxativně vymezuje směrnice 2003/86, mezi něž patří zajištění ubytování a dostatečných prostředků pokrývajících náklady pobytu, uzavření zdravotního pojištění a nebýt hrozbou pro veřejné zdraví, veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost, přiznání nároku lze rovněž odmítnout v případě podvodného jednání, například účelového sňatku.⁵⁹⁹ Při rozhodování musí orgány členských států vzít v potaz povahu a pevnost a rodinných vazeb i dobu trvání pobytu v dotčeném členském státě.⁶⁰⁰ Dotčené osoby mají právo na soudní přezkum případného negativního rozhodnutí.⁶⁰¹ Právo dlouhodobého pobytu je tedy v případě sloučení rodiny podrobena podmínkám, které se velmi blíží podmínkám směrnice 2004/38.

Postavení **dlouhodobě pobývajících rezidentů** řeší směrnice 2003/109. O přiznání tohoto postavení mohou usilovat státní příslušníci třetích států, kteří na území členského státu legálně a nepřetržitě pobývají po dobu alespoň pěti let⁶⁰² a na jeho přiznání mají při splnění podmínek a postupů směrnice 2003/109 nárok.⁶⁰³ Mezi tyto podmínky patří stálé a pravidelné příjmy pro zajištění výživy vlastní i rodinných příslušníků, zdravotní pojištění, nebýt hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví, případně také plnění integračních povinností podle vnitrostátního práva.⁶⁰⁴ Uvedené postavení může být odňato pouze v případě skutečného a dostatečně závažného narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, pokud bylo získáno podvodem nebo pokud jeho držitel nepobýval na území Unie po dobu

⁵⁹⁶ Viz čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86: „Členské státy povolí vstup a pobyt ...“ (podtržení doplněno). Ostatním rodinným příslušníkům členské státy za stejných podmínek mohou povolit vstup, tyto osoby tedy nemají na přiznání dlouhodobého pobytu žádné subjektivní právo, srov. čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2003/86.

⁵⁹⁷ Viz čl. 13. odst. 2 směrnice 2003/86.

⁵⁹⁸ Viz čl. 5 směrnice 2003/86, srov. § 30 odst. 2 a § 42a cizineckého zákona. Členské státy mohou stanovit, že řízení o sloučení rodiny má dvě fáze, nejprve žádost o sloučení rodiny a až po jejím kladném vyřízení žádost o odpovídající pobytové oprávnění. Spojení obou fází do jediné se však jeví pro praxi mnohem vhodnější.

⁵⁹⁹ Srov. čl. 6, 7 a 16 odst. 2 směrnice 2003/86. Ze stejných důvodů může být již přiznané právo odňato.

⁶⁰⁰ Viz čl. 17 směrnice 2003/86.

⁶⁰¹ Viz čl. 18 směrnice 2003/86.

⁶⁰² Srov. čl. 4 směrnice 2003/109.

⁶⁰³ Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, pozn. 395, bod 68.

⁶⁰⁴ Srov. čl. 5, 6 a 18 směrnice 2003/109.

1 roku.⁶⁰⁵ Jelikož se jedná o nárokové postavení, musí veškerá negativní rozhodnutí v souladu s čl. 47 Listiny podléhat soudnímu přezkumu.

Z přiznaného postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta vyplývají pro jeho držitele z hlediska pobytu na území členských států dva důsledky.

Zaprvé, tato osoba má právo trvalého pobytu na území členského státu, který mu postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznal.⁶⁰⁶

Zadruhé, uvedená osoba má výrazně usnadněnou možnost získat právo dlouhodobého pobytu na území jiného členského státu.⁶⁰⁷

Směrnice 2004/114 se věnuje postavení **vysokoškolských studentů**, přičemž každý členský stát může rozhodnout, že tuto úpravu bude aplikovat i na žáky středních škol, stážisty či osoby zapojené do programu dobrovolné služby.⁶⁰⁸ Tato směrnice stanoví zjednodušený postup, kterým mohou uvedené osoby dosáhnout na dlouhodobý pobyt na území členského státu,⁶⁰⁹ doloží-li účel pobytu, dostatečné prostředky, uzavření zdravotního pojištění a když není hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví.⁶¹⁰ V praxi budou uvedené podmínky posuzovány v řízení o některém z pobytových titulů podle vnitrostátního práva, tedy klasicky dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu. Udělený titul k pobytu může být odňat nejen při neplnění podmínek pro jeho získání či pokud byl získán podvodně, ale také pro nepovolenou výdělečnou činnost a v případě nedostatečných pokroků ve studiu.⁶¹¹

Není zřejmé, zda ze směrnice 2004/114 vyplývá nárok na dlouhodobý pobyt na území členského státu při splnění odpovídajících podmínek, s čímž souvisí rovněž právo na soudní přezkum negativních rozhodnutí příslušných orgánů.⁶¹² Tato otázka by však měla být brzy

⁶⁰⁵ Viz čl. 9 a 12 směrnice 2003/109.

⁶⁰⁶ Postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta má v zásadě trvalou povahu a odpovídající povolení k pobytu musí mít dobu platnosti minimálně pět let a vždy se prodlužuje, viz čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice 2003/86.

⁶⁰⁷ Srov. čl. 14 a 15 směrnice 2003/109. Jiným členským státem je třeba chápat pouze ty členské státy, na které se tato směrnice vztahuje, tedy nikoli Dánsko, Irsko či Spojené království.

⁶⁰⁸ Viz čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/114.

⁶⁰⁹ Povolení k pobytu se v případě vysokoškolských studentů vydává nejméně na jeden rok, případně na dobu studia, pokud je kratší. U ostatních kategorií je jeden rok maximem, srov. čl. 12 odst. 1 a čl. 13, 14 a 15 směrnice 2004/114.

⁶¹⁰ Srov. čl. 6 a čl. 7 až 11 směrnice 2004/114.

⁶¹¹ Srov. čl. 12 a 16 směrnice 2004/114.

⁶¹² Srov. čl. 5 směrnice 2004/114: „Přijímání státních příslušníků třetích zemí na základě této směrnice je podmíněno ověřením dokladů prokazujících, že žadatel splňuje podmínky uvedené v článku 6 a v kterémkoliv z článků 7 až 11, které se vztahují na příslušnou kategorii.“ Srov. též čl. 18 odst. 4 směrnice 2004/114.

vyřešena Soudním dvorem,⁶¹³ přičemž vzhledem k jeho dosavadní judikatuře lze očekávat, že se přikloní k existenci nároku.

Velmi podobně je ve směrnici 2005/71 upraveno postavení **výzkumných pracovníků**, tedy osob, které se v hostitelském členském státě mají účastnit výzkumného projektu na základě dohody o hostování s výzkumnou organizací.⁶¹⁴ Tyto osoby tedy mají také usnadněno dosažení dlouhodobého pobytu na území členského státu, tedy získání dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu.⁶¹⁵ Směrnice 2005/71 však výslovně uvádí, že při splnění stanovených podmínek je na udělení potřebného pobytového titulu nárok,⁶¹⁶ čemuž ostatně odpovídá výslovně zakotvené právo na soudní přezkum negativního rozhodnutí.⁶¹⁷

Pro získání pobytového titulu musí výzkumný pracovník předložit dohodu o hostování s výzkumnou organizací, na níž by měl působit, která řeší také krytí výdajů a zdravotního pojištění, a nebýt hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví.⁶¹⁸ Tento titul může být odejmut, pokud již nejsou plněny podmínky jeho udělení, pokud byl získán podvodem nebo pokud je pobyt využíván k jiným než deklarovaným účelům.⁶¹⁹

Směrnice 2009/50 řeší postavení **vysoce kvalifikovaných pracovníků**, tedy osob s vysokoškolskou kvalifikací usilující o výkon konkrétního zaměstnání vyžadujícího tuto kvalifikaci v hostitelském členském státě. Tyto osoby mohou žádat o udělení modré karty EU, přičemž je třeba doložit pracovní smlouvu, odpovídající kvalifikaci a nebýt hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví.⁶²⁰ Členské státy však mohou zároveň hodnotit situaci na svém trhu práce,⁶²¹ což znamená, že příslušné orgány mají při posuzování žádosti o modrou kartu EU velkou diskreci, tudíž na její udělení není právní nárok. Tomuto závěru odpovídá také neuvedení požadavku na soudní přezkum negativního rozhodnutí.⁶²² Již udělená modrá karta může být odňata, pokud již nejsou plněny podmínky pro její udělení,

⁶¹³ Aktuálně projednávaný případ C-491/13 *Ben Alya*, Úř. věst. C 344, 23. 11. 2013, s. 47.

⁶¹⁴ Viz čl. 1 směrnice 2005/71.

⁶¹⁵ Přičemž doba platnosti dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu musí činit nejméně jeden rok, srov. čl. 8 směrnice 2005/71.

⁶¹⁶ Srov. čl. 7 odst. 3 směrnice 2005/71: „*Po ukončení kontroly uvedené v odstavcích 1 a 2 s kladným výsledkem jsou výzkumní pracovníci přijati na území členských států za účelem provádění dohody o hostování.*“

⁶¹⁷ Viz čl. 15 odst. 4 směrnice 2005/71.

⁶¹⁸ Srov. čl. 6 a 7 směrnice 2005/71.

⁶¹⁹ Srov. čl. 10 směrnice 2005/71.

⁶²⁰ Viz čl. 5 směrnice 2009/50.

⁶²¹ Srov. čl. 6 a čl. 8 odst. 2, 4 a 5 směrnice 2009/50.

⁶²² Viz čl. 11 odst. 3 směrnice 2009/50.

pokud byla získána podvodně, pokud její držitel nemá dostatečné prostředky pro obživu nebo když nedodržel omezení v přístupu na trh práce hostitelského členského státu.⁶²³

V případě udělení modré karty má nicméně její držitel v zásadě nárok na udělení potřebného dlouhodobého víza.⁶²⁴ Držitel modré karty má navíc po osmnácti měsících pobytu na území členského státu možnost získat zjednodušeným postupem modrou kartu v jiném členském státě, s čímž souvisí také získání potřebného titulu pro dlouhodobý pobyt.⁶²⁵

Postavení všech **pracovníků** ze třetích států obecně upravuje směrnice 2011/98, která však nestanoví hmotné podmínky pro získání pobytového oprávnění, ale pouze sjednocuje potřebná řízení do jediného. Výstupem z tohoto řízení je jednotné povolení,⁶²⁶ které zahrnuje jak pracovní povolení, tak i povolení ke vstupu i pobytu na území dotčeného členského státu.⁶²⁷ Směrnice 2011/98 tedy nezavádí nárok na udělení jednotného povolení či na získání pobytového oprávnění, když hmotné podmínky pro jeho udělení budou i nadále stanoveny vnitrostátním právem, pokud na konkrétní pracovní oblast dosud nedopadá unijní právo. Členské státy navíc nejsou povinny jednotný postup použít v případě prvního vstupu občana třetího státu na jejich území, v takovém případě tedy mohou uplatnit klasické požadavky na udělení dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu podle svého vnitrostátního práva.⁶²⁸

Konečně, směrnice 2014/36 upravuje postavení **sezónních pracovníků**, tedy státních příslušníků třetích států, kteří mají hlavní bydliště ve třetí zemi, ale dočasně pobývají na území členských států za účelem výkonu práce závislé na ročním období na základě pracovní smlouvy na dobu určitou.⁶²⁹ Tyto osoby mohou získat usnadněným postupem oprávnění ke krátkodobému či dlouhodobému pobytu, tedy jednotné vízum, dlouhodobé vízum či povolení k dlouhodobému pobytu v závislosti na zamýšlené délce pracovní činnosti.⁶³⁰ Při posuzování žádosti členské státy zkoumají nejen pracovní smlouvy nebo závaznou pracovní nabídku, zdravotní pojištění a zajištěné ubytování, ale rovněž případné prohřešky zamýšleného zaměstnavatele či situaci na svém trhu práce a překročení případných kvót pro počet osob

⁶²³ Srov. čl. 9 směrnice 2009/50.

⁶²⁴ Viz čl. 7 odst. 1 směrnice 2009/50: „Dotyčný členský stát usnadní státnímu příslušníkovi třetí země získání potřebných víz.“ Členský stát však může stanovit, že již samotná modrá karta je titulem k pobytu na jeho území, srov. § 42i cizineckého zákona.

⁶²⁵ Viz čl. 18 směrnice 2009/50.

⁶²⁶ V České republice je jednotným povolením zaměstnanecká karta, viz § 42g cizineckého zákona.

⁶²⁷ Viz čl. 11 směrnice 2011/98.

⁶²⁸ Viz čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/98.

⁶²⁹ Viz čl. 3 písm. b) a c) směrnice 2014/36.

⁶³⁰ Srov. čl. 12 směrnice 2014/36.

vstupujících na území tohoto členského státu za účelem sezónní práce.⁶³¹ Tato široká diskrece členského státu vylučuje, aby na udělení odpovídajícího pobytového titulu za účelem sezónní práce existoval nárok, což odpovídá i neuvedení požadavku na soudní přezkum negativního rozhodnutí.⁶³² Již udělené povolení může být odejmuto, pokud již nejsou plněny podmínky pro jeho získání, pokud bylo získáno podvodně nebo z důvodu prohřešku zaměstnavatele.⁶³³

Ve vztahu k oprávnění ke krátkodobým pobytům, kterým je podle směrnice 2014/36 jednotné vízum, je podle mého názoru nová úprava poněkud nešťastná. Tato směrnice totiž fakticky stanoví, za jakých podmínek má být jednotné vízum uděleno,⁶³⁴ na druhou stranu ale opakovaně uvádí, že pravidla Vízového kodexu nejsou touto směrnicí dotčena.⁶³⁵ Nicméně proč by směrnice 2014/36 obsahovala ustanovení týkající se pobytů nepřesahujících 90 dnů, pokud by jimi skutečně nebylo do pravidel Vízového kodexu nijak zasazeno? V každém případě měl být vztah této směrnice a Vízového kodexu vymezen jasněji.

Unijní právo tedy pokrývá situace, kdy občané třetích států usilují o dlouhodobý pobyt na území členských států zapojených do Schengenu z důvodu sloučení rodiny, pracovní či studijní činnosti nebo při dlouhodobém legálním pobytu na tomto území. S výjimkou obecné kategorie pracovníků se tato úprava týká hmotných podmínek pro získání odpovídajících titulů pro pobyt na území členských států, přičemž většina z popsaných skupin osob má nárok na získání potřebného pobytového oprávnění specifikovaného vnitrostátním právem, tedy dlouhodobého víza či povolení k dlouhodobému pobytu.

Pro právní jistotu pokládám v rámci uvedených předpisů za škodlivé místy nejasné vymezení, zda mají dotčené osoby na udělení pobytového oprávnění skutečně nárok, což se týká zejména vysokoškolských studentů, jelikož v případě dlouhodobě pobývajících rezidentů již tuto otázku vyřešil Soudní dvůr. Takto významný aspekt by však neměl být ponecháván k řešení prostřednictvím judikatury, neboť je tím nevyhnutelně zasazeno do legitimacy takto stanoveného pravidla. Pro právní jistotu dále považuji za závadné zasahování do postupu vydávání jednotných víz, který byl Vízovým kodexem sjednocen teprve relativně nedávno, směrnicí o sezónních pracovnících. Zavádění podobných výjimek ze sjednoceného režimu je proti základnímu smyslu existence sjednocených pravidel a činí celý systém nepřehledným.

⁶³¹ Viz čl. 5, 7 a 8 směrnice 2014/36.

⁶³² Viz čl. 18 odst. 5 směrnice 2014/36.

⁶³³ Srov. čl. 9 směrnice 2014/36.

⁶³⁴ Čl. 12 směrnice 2014/36 stanoví, že členské státy osobám splňujícím požadavky této směrnice krátkodobé vízum vydají.

⁶³⁵ Viz čl. 1 odst. 2 a čl. 12 směrnice 2014/36.

V. Právní jistota a legitimita

Zkoumání celého souboru unijních pravidel pro vstup a pobyt osob na území členských států potvrdilo výchozí předpoklad, že se v této oblasti objevují prohřešky proti požadavkům právní jistoty a legitimacy.

Z hlediska **právní jistoty**, tedy celkové konzistentnosti a srozumitelnosti dotčených pravidel a absence významných rozporů či mezer v úpravě, musím předně říci, že jednotlivé předpisy jsou podle mého názoru obecně na velmi vysoké úrovni, zvláště když vezmeme v potaz rozsáhlost a komplexnost celé posuzované oblasti. Většina těchto předpisů má svou jasnou vnitřní logiku i rozumnou provázanost jednotlivých institutů a skýtá minimum pochybností ohledně svého výkladu. Pozitivní roli v tomto ohledu jistě sehrál i dlouhý vývoj některých z těchto předpisů a s ním související vybrušování konkrétních pravidel. Přesto jsem narazil na některé závažné dílčí nešvary, na které stojí za to upozornit.

Nedostatky ve zkoumané úpravě stran právní jistoty, které jsou přičitatelné unijnímu zákonodárci, lze v zásadě rozdělit do čtyř kategorií.

Předně jde o vážnější dílčí nedostatky v jednotlivých předpisech spočívající v nejasně zakotvených důležitých institutech. Mezi takové nedostatky patří nejasné vymezení institutu zachování práv v případě rodinných příslušníků, kteří jsou občany Unie, po ztrátě referenční osoby v hostitelském členském státě, zvláště v porovnání s toutéž situací v případě rodinných příslušníků, kteří nejsou občany Unie, nebo donedávna zavádějící vymezení přesného počtu dnů krátkodobého schengenského pobytu. V obou případech je přitom prohřešek proti právní jistotě zarážející tím více, že se při bližším zkoumání jeví být naprosto zbytečným. Nezdá se totiž, že by se jednalo o sporné otázky, na vině jsou tedy zřejmě pouze neobratné formulace příslušných ustanovení.

Dále jsou to systémové nedostatky týkající se vzájemné vazby různých předpisů nebo jejich působnosti. Do této kategorie se řadí nešťastné legislativní řešení udělování jednotných schengenských víz pro krátkodobé pobyty rodinným příslušníkům občanů Unie, tedy výjimka z přímo použitelného nařízení vyplývající ze směrnice. I kdybychom ponechali stranou, že takové řešení je koncepčně nesmyslné, když fakticky z přímo použitelného unijního předpisu mají stanovit výjimky vnitrostátní právní řády, pak by takový postup mohl být tolerovatelný nanejvýš u drobných odchylek od základního režimu, rozhodně není přijatelný pro výjimku tak zásadního rozsahu. V praxi ani dnes, po více než pěti letech od přijetí Vízového kodexu,

není v případě některých jeho ustanovení jasné, zda mají být na rodinné příslušníky občanů Unie aplikována v plném rozsahu, nebo zda je třeba se od nich odchýlit.

Mezi významné systémové nedostatky patří též donedávna platný různý režim počítání dnů krátkodobého schengenského pobytu v případě pobytů bezvízových (nejvýše 90 dní ode dne prvního vstupu na území Schengenu) a pobytů na základě jednotného schengenského víza (nejvýše 90 dní během jakýchkoliv 180 dnů). Tato závada je tím vážnější, že ji zákonodárce záměrně sám vytvořil, když při nespokojenosti s judikaturou Soudního dvora k počítání dnů bezvízového pobytu (případ *Bot*) zavedl svůj preferovaný způsob počítání dnů pro krátkodobý pobyt na základě jednotného schengenského víza, nicméně při této příležitosti nezměnil způsob počítání dob pobytu pobyt bezvízový. Zákonodárci následně trvalo několik let, než tento stav napravil a způsoby počítání dob pobytu sjednotil.

Do této kategorie řadím také nejasné vymezení otázky, kterými členskými státy mají být vystaveny doklady, jimiž lze splnit jednu z podmínek Hraničního kodexu pro překročení vnějších hranic Schengenu. Ačkoliv lze odpověď dovodit z kontextu, přesto bych u natolik zásadní otázky předpokládal jasnější dělítko mezi doklady vystavenými členskými státy plně a částečně zapojenými do Schengenu.

Upozornit je třeba také na významné mezery v úpravě, mezi něž lze zařadit absenci ustanovení o možnosti odepřít překročení vnějších hranic Schengenu občanu Unie i neřešenou otázku existence subjektivního práva státních příslušníků třetích států na překročení vnějších hranic Schengenu, resp. na udělení jednotného schengenského víza. První z těchto opomenutí je stěžejí pochopitelné, když možnost takového postupu nelze členským státům upřít, druhá mezera byla v úpravě zřejmě ponechána záměrně, aby bylo dosaženo dohody v rámci legislativního procesu, tedy aby určitý předpis vůbec mohl být přijat.

Konečně lze upozornit na úpravu, která sice sama o sobě není nejasná, avšak vzhledem ke své nepraktičnosti vytváří nemalé potíže v aplikační praxi. Tyto důsledky působí klauzule standstill, tedy zákaz zavádění nových omezení volného pohybu služeb a svobody usazování mezi Unií a Tureckem, minimálně v té části, v níž pro některé členské státy vylučuje možnost uplatňovat vůči tureckým občanům využívajícím uvedené svobody vízovou povinnost pro krátkodobé pobyty na jejich území. Skutečnost, že určité osobě toto právo svědčí, totiž není osvědčeno žádným dokladem, tudíž daná osoba může buď spoléhat na uznání svého nároku příslušníky pohraniční stráže, nebo na svůj nárok rezignovat a podat žádost o vízum, aniž by měla jakkoli zvýhodněný režim pro jeho získání. Ačkoliv zákonodárce v případě této klauzule nemá po ruce snadné možnosti jak situaci řešit, když úprava bilaterálních smluv s Tureckem

patrně není reálná, také s ohledem na „zamrzlý“ vývoj jeho přidružení, přesto lze učinit kroky k posílení právní jistoty vyplývající z klauzule standstill v rámci unijního práva. Při poslední novelizaci nařízení č. 539/2001 však tato možnost navzdory návrhu nebyla využita.

Uvedené potíže z hlediska právní jistoty způsobené zákonodárcem mohou být částečně způsobeny složitostí unijního legislativního procesu, na kterém se podílí více aktérů, mezi nimiž není snadné nalézt shodu. Přesto jsem přesvědčen, že výše zmíněné nešvary nelze touto skutečností omluvit. Narušení právní jistoty totiž způsobuje, že dotčené osoby nemohou mít jasné legitimní očekávání ohledně obsahu na ně použitelných pravidel a postupu příslušných orgánů, v důsledku různých očekávání dochází k větší zátěži pro tyto osoby i správní a soudní systémy členských států z důvodu většího počtu vzniklých sporů, čímž se řešení věci oddálí a prodraží. Navíc i po konci sporu bude míra srozumění s výsledkem nižší než v případě řešení věci podle jasných pravidel, což vede ke snížení důvěry veřejnosti ve spravedlnost a právní stát. Zákonodárce by se tedy měl v maximální míře vyhnout tomu, aby takové důsledky sám způsoboval nedostatky v přijímané právní úpravě. Při nemožnosti nalézt shodu na zásadních aspektech zamýšlené úpravy je proto lepší nepřijmout žádné pravidlo než zakotvit pravidlo nejasné. Ostatně, v případě nepřijetí úpravy nebude vytvořena mezera v právu, ale daná oblast se bude nadále řídit vnitrostátními předpisy členských států, minimálně do té doby, než bude nalezena skutečná shoda na podobě společných pravidel na unijní úrovni.

Zvláštní případ představují nedostatky právní jistoty způsobené judikaturou Soudního dvora. Jedná se především o situace, kdy Soudní dvůr nesystémovými zásahy do jinak jasných pravidel unijního práva vytvoří nepřehledný stav, v němž se obtížně orientují i právníci, natož laická veřejnost.

Názorným příkladem jsou práva pobytu rodinných příslušníků občanů Unie. Původní jediný právní základ pro tato práva, tedy směrnice 2004/38, byl Soudním dvorem rozšířen na celkem 6 různých právních základů, krom uvedené směrnice jimi jsou čl. 20 SFEU (případ *Ruiz Zambrano*), čl. 21 SFEU (případ *O. a B.*), čl. 45 SFEU (případ *S. a G.*), čl. 56 SFEU (případ *Carpenter*) a nařízení č. 492/2011 (právo pobytu studujícího dítěte občana Unie a rodiče, který o ně skutečně pečuje, případy *Ibrahim a Teixeira*). Navíc se ve vzduchu vznáší možnost existence sedmého právního základu, čl. 7 Listiny (případ *Dereci*). Tento stav rozhodně není přehledný pro zjištění, kdy rodinným příslušníkům náleží odvozená práva pobytu na základě unijního práva.

Praktické problémy způsobené touto činností Soudního dvora potom dobře ilustruje judikatura navazující na případ *Ruiz Zambrano*. V návaznosti na tento nesystémový rozsudek se k Soudnímu dvoru dostalo několik dalších případů, v nichž si vnitrostátní soudy nebyly jisty dosahem nově vytvořeného pravidla (případy *Dereci*, *Alokpa a Moudolou* a *Ymeraga*). Žádná z těchto věcí by se k Soudnímu dvoru nebýt uvedeného rozsudku nedostala a všechny případy mohly být vyřešeny mnohem dříve. Navíc, případy řešené v rámci řízení o předběžné otázce představují jen špičku ledovce, reálný dopad na nejistotu v řízeních před příslušnými orgány členských států musel být mnohonásobně vyšší. Uvedený rozsudek tedy mohl přímo způsobit výraznou ztrátu času, prostředků i nadějí mnoha osob. Ostatně v případě právních nejistot vytvořených judikaturou může působit prvek ztráty důvěry ve spravedlnost a právní stát silněji, jelikož důvody negativního rozhodnutí založené na složitých právních kličkách budou pro dotčené osoby nepochopitelné, zvláště při srovnání s podobnými, ale jinak rozhodnutými případy.

Judikatura Soudního dvora a její extenzivní výklad unijních pravidel pro volný pohyb osob zasahují také do požadavku **legitimity**. Mnohé rozsudky v této oblasti totiž nejen že překračují meze pouhého výkladu existujících pravidel a fakticky vytvářejí pravidla nová, která v unijním právu nemají žádnou reálnou oporu, ale někdy je dokonce postupováno proti zřejmému smyslu dotčené úpravy či přímo proti jejímu výslovnému znění.

Tento trend je dobře patrný na právech vstupu a pobytu rodinných příslušníků občana Unie na území členských států. Vyčerpávající úpravu této oblasti měla obsahovat směrnice 2004/38, která byla založena mimo jiné na těchto východiscích: vztahuje se jen na pohyb v rámci Unie, nikoli první vstup občanů třetích států do Unie, vztahuje se pouze na občana Unie pobývajícího v jiném než domovském členském státě, a dotčené osoby by se neměly stát zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu.

A jaký je stav dnes, deset let po přijetí směrnice 2004/38? Omezení na pohyb v rámci Unie padlo a směrnice se vztahuje i na první vstup občanů třetích států na území Unie (případ *Metock*). Omezení na občana Unie pobývajícího v jiném než domovském členském státě vinou mnoha nových výjimek založených na primárním právu začíná ztrácet smysl (případy *Ruiz Zambrano*, *O. a B.*, *Carpenter*, *S. a G.*). A povážlivé trhliny začíná dostávat i požadavek nebýt zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu (případy *Ibrahim* a *Teixeira*).

Narušování požadavku legitimacy Soudním dvorem je přitom tím závažnější, že nejde jen o přetváření obsahu unijních pravidel, ale často také o rozšiřování působnosti unijního práva na úkor vnitrostátních právních řádů. Dochází tím k přímému zásahu do kompetencí

členských států, navzdory skutečnosti, že členské státy jakožto jeden z článků legislativního procesu se žádným takovým zásahem nepočítaly.

Soudní dvůr k extenzivnímu výkladu ustanovení unijního práva a k zásahům do pravomocí členských států sahá zpravidla v případech, kdy jsou v rámci řízení o předběžné otázce osoby v původním řízení před vnitrostátním soudem v tíživé situaci, která se vyznačuje zejména tím, že právo daného členského státu jim kýžený nárok nepřiznává a unijní právo je tedy poslední záchranou možností, na kterou ještě mohou spoléhat. Tyto okolnosti zřejmě ovlivňují uvažování Soudního dvora a vedou jej k tomu, aby místo jednoduché úvahy o nepoužitelnosti práva Unie a odkazu na řešení věci dle vnitrostátního práva v souladu s mezinárodněprávními závazky, zejména Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, přece jen hledal řešení v rámci unijního práva, neboť již ví, že vnitrostátní právo dotčeným osobám nepomůže. Zřejmě v důsledku této skutečnosti se při čtení uvedených rozsudků nelze ubránit dojmu, že byl nejprve identifikován cíl, jehož má být dosaženo, a teprve potom pro něj byly hledány argumenty v rámci unijního práva, což má vliv na více či méně nepřesvědčivé odůvodnění závěrů Soudního dvora.

Zároveň se v judikatuře tohoto typu objevuje bohužel typický trend, kdy je nejprve z důvodů tíživých okolností dotčených osob přijat zcela výjimečný výklad řešící zvláštní skutkové okolnosti v původním řízení, aby v navazující judikatuře byla působnost nového pravidla dále rozšiřována, když Soudní dvůr zjistí, že původní výjimečné a úzké vymezení není udržitelné. Takový vývoj je svým způsobem logickým důsledkem nesystémovosti pilotního rozsudku, kterou si Soudní dvůr uvědomí až později, respektive kterou se nejprve nechce zabývat, než si posléze uvědomí, že se jejímu řešení vyhnout nemůže. Fakticky se tím z výjimky stává nové obecné pravidlo, čímž je zvýrazněno zjevné překročení hranic výkladu unijního práva.

Jakkoli je ovlivnění soudců skutkovými okolnostmi konkrétních případů z lidského pohledu pochopitelné, pokládám tento trend za nebezpečný. Unijní právo nemá a nemůže být jakýsi všelék, tedy garant „spravedlivého“ řešení veškerých případů, které se byť jen vzdáleně otírají o působnost unijního práva. Takovou ochranu má unijní právo poskytovat jen tehdy, když se zákonodárce jasně rozhodl zahrnout určitou problematiku do jeho působnosti.

Navíc, faktická tvorba nových pravidel Soudním dvorem namísto pouhého výkladu těch stávajících znamená jasné překročení pravomocí tohoto orgánu, tedy zásah do rovnováhy kompetencí jednotlivých složek moci v demokratické právní společnosti. V případě Soudního dvora je takový zásah tím závažnější, že ostatní složky mají výrazně ztíženou možnost se proti

takovému jednání bránit, když z důvodu složitosti unijního legislativního procesu v praxi není reálné zvrátit dopad judikatury úpravou příslušných ustanovení unijního práva, zvláště když se jedná o ustanovení práva primárního. Absence efektivních brzd a rovnováh může logicky způsobovat, že Soudní dvůr bude častěji tíhnout k překračování hranic svých pravomocí. Tím důležitější je, aby v konkrétních případech našel dostatek soudnosti a meze svých pravomocí respektoval.

Faktická tvorba pravidel Soudním dvorem také přináší praktická úskalí, jelikož často zasahuje do dotčených oblastí nesystémově, bez zřetele ke specifickým praktického fungování daného odvětví. Může se tedy snadno stát, že soudci vytvoří pravidlo, které by se v legislativě připravované experty na danou oblast nikdy nemohlo objevit, jelikož jakkoliv se může zdát spravedlivým, v praxi je jeho použití nevhodné nebo dokonce přímo nežádoucí. Jinými slovy, takové pravidlo může ve výsledku způsobit více škody nežli užitku.

Konečně, ve spojení s úvahami k právní jistotě uvedenými výše, každý extenzivní postup Soudního dvora může zvyšovat očekávání veřejnosti, že tuto ochranu překračující meze pouhého výkladu unijních předpisů poskytne i v jejich případě. Ostatně Soudní dvůr je každoročně osloven nemalým počtem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce v případech, které nemají naprosto žádnou spojitost s právem Unie a v nichž se dotčené osoby domáhají nápravy údajné křivdy způsobené v rámci vnitrostátního práva s vírou, že tuto nápravu zajistí právo Unie. Drtivou většinu takových předběžných otázek Soudní dvůr logicky odmítá pro jejich nepřipustnost. Nicméně příliv těchto případů jde částečně i na jeho vrub, když svými rozsudky překračujícími meze vlastních pravomocí vytvoří velká očekávání, které následně ve většině případů končí velkým zklamáním.

VI. Závěr

Jak vyplývá z této práce, unijní pravidla pro volný pohyb osob ve své dnešní podobě představují velmi rozsáhlý a komplexní systém, který dopadá na naprostou většinu situací, v nichž se z hlediska vstupu a pobytu na území členských států mohou občané Unie i státní příslušníci třetích států ocitnout. Uvedená pravidla lze rozdělit do tří relativně samostatných hlavních větví a jedné větve související.

Všech členských států se týká úprava **volného pohybu občanů Unie**. Tato svoboda se po více než šedesáti letech evropské integrace rozvinula z původně velmi úzce ekonomicky zaměřeného volného pohybu pracovníků až do dnešní podoby více akcentující lidská práva, která dává občanům Unie obecné právo na vstup a pobyt na území jiných než domovských členských států. Uvedené právo je přitom podrobeno jen těm nejnutnějším podmínkám a jeho výkon je spojen s minimálními formálními požadavky. Sílící lidskoprávní přístup se odráží nejen v rozšíření uvedeného práva také na rodinné příslušníky doprovázející občana Unie, a to i když jsou občany třetích států, ale též v prohloubení tohoto práva, když při delší době legálního pobytu na území hostitelského členského státu a s tím spojené integraci do tamní společnosti se navíc postavení dotčených osob velmi blíží postavení občanů tohoto členského státu. Zároveň však silnější lidskoprávní akcent v této oblasti vede k rozšiřování působnosti unijní úpravy i k devalvaci některých v ní obsažených pravidel, což dobře ilustrují případy *Metock* či *Ruiz Zambrano*. Pohled do historie přitom ukazuje, že tento trend je pro pravidla volného pohybu občanů Unie již delší dobu příznačný.

Většiny členských států se týkají pravidla **schengenského *acquis***, která řeší podmínky překračování hranic členských států a krátkodobého pobytu občanů třetích států, včetně existence vízové povinnosti pro takové pobyty a udělování těchto víz. Pro tato pravidla je charakteristická přímá použitelnost a množství výjimek z hlediska jejich územní působnosti i obsahu, stejně jako nejasné či zcela chybné řešení některých problematických aspektů. V nejbližších letech bude klíčové, zda bude uznáno, že občané třetích států mají za splnění předepsaných podmínek subjektivní právo na vstup na území členských států i na obdržení potřebného víza. Postoj Soudního dvora ve věci *Koushkaki* i sílící lidskoprávní trend takový vývoj naznačují, z čehož mohou vyplynout závažné problémy pro zahraniční i bezpečnostní politiku členských států i Unie jako celku.

Dříve opomíjené **samostatné postavení občanů třetích států** je nyní ve většině členských států již pokryto dílčími předpisy unijního práva, které se týkají mimo jiné též podmínek dlouhodobého pobytu těchto osob na území členských států, zejména při slučování rodin a při zaměstnání. Díky tomu fakticky zůstává jen velmi málo situací, kdy pobyt občana třetího státu na území členského státu není pokryt unijním právem. Ponechám stranou otázku, zda je takový stav pozitivní. Každopádně, většina předpisů v této oblasti byla přijata teprve nedávno, takže až příští roky ukáží jejich fungování v praxi. Již nyní však lze předpokládat, že zásadní bude vymezení přesné hranice mezi „pouhým“ sjednocením postupu členských států a založením práv občanů třetích států. Je nasnadě, že tato hranice bude postupně posouvána blíže k druhému z uvedených pólů.

Specifická je úprava **postavení občanů Turecka**, která může dopadat na podmínky jejich vstupu na území členských států i podmínky pobytu na tomto území. Pro tato pravidla je příznačné, že ačkoliv vinou stagnujícího přidružení Turecka k Unii formálně nejsou dále rozvíjena, po obsahové stránce k vývoji dochází prostřednictvím judikatury Soudního dvora. V tomto ohledu je zajímavé srovnání s rozvojem pravidel volného pohybu občanů Unie, kde po určité době dochází k „vykolíkování dobytého území“, tedy k zakotvení práv vytvořených judikaturou v nové unijní legislativě. Absence podobného zakotvení v této oblasti způsobuje, že se práva tureckých občanů rozvíjejí podstatně pomaleji a že jsou s nimi spojeny větší potíže v aplikační praxi.

Tato práce nicméně také ukazuje, že rozsáhlá šíře a hloubka unijních pravidel volného pohybu osob je vykoupena závažnými nedostatky právní jistoty a legitimacy.

Z hlediska **právní jistoty** je problematická již samotná nepřehlednost systému těchto pravidel, který je protkán nespočtem nejrůznějších výjimek. Orientace v takovém systému je složitá i pro právníky, kteří se touto oblastí zabývají. Nicméně, relevantní předpisy obsahují také mnoho podstatných nejasností a mezer v úpravě, o nichž navíc unijní zákonodárce ve většině případů musel vědět. Tento nedostatek působí obtíže zejména u přímo použitelných předpisů schengenského *acquis*. Jakkoli může být tento stav způsoben mimo jiné též složitostí unijního legislativního procesu a politickou citlivostí otázek spojených s migrací, nepokládám takto významné a četné zásahy do právní jistoty za omluvitelné. Unijní zákonodárce by měl být schopen přijmout předpis, který bude všechny podstatné otázky jasně řešit – a pokud toho v konkrétním případě schopen není, měl by od přijetí dotčeného předpisu upustit a ponechat úpravu dané problematiky vnitrostátním právním řádům.

Požadavek **legitimity** je významně narušován Soudním dvorem, jenž svou judikaturou v této oblasti často vykládá relevantní pravidla velmi extenzivně. Nezřídka přitom překračuje meze pouhého výkladu a fakticky vytváří pravidla nová, která v unijním právu nemají žádnou reálnou oporu. V některých případech jde dokonce výklad Soudního dvora proti zřejmému smyslu dotčené úpravy či přímo proti jejímu výslovnému znění. Jakkoli lze pochopit, že tento postup soudců v konkrétních případech je nejspíš motivován snahou o spravedlivé vyřešení věci a může být ovlivněn pohnutými osudy dotčených osob, přesto jej považuji za škodlivý. Soudní dvůr v takových případech překračuje své pravomoci soudního orgánu a tím zasahuje do rovnováhy jednotlivých složek státní moci v demokratické společnosti. Navíc narušuje dělbu pravomocí mezi Unii a členskými státy, když do působnosti unijního práva zahrne i situace, které měly zůstat v pravomoci členských států. A konečně, svou judikaturou často Soudní dvůr zasáhne do relevantních předpisů natolik nesystémovým způsobem, že více problémů způsobí, než vyřeší.

Shrnutí

Tato práce se zabývá rozbořem unijních pravidel pro vstup a pobyt na území členských států Evropské unie, která tvoří základní stavební kameny unijní svobody volného pohybu osob. Během této analýzy se zabývám také otázkou, nakolik jsou v této oblasti naplněny zásady právní jistoty a legitimacy.

Úvodní kapitola popisuje důležitost svobody volného pohybu osob pro Evropskou unii a vysvětluje různý přístup jednotlivých aktérů unijního legislativního procesu k přijímání nových pravidel v této oblasti.

Druhá kapitola se věnuje historickému vývoji svobody volného pohybu osob a jeho souvislostem. V této oblasti jsou patrné tři větve rozvoje uvedené svobody. Zaprvé, původní volný pohyb pracovníků v jednom odvětví průmyslu se rozvinul do obecného práva občanů Unie pobývat na území jiného členského státu, i pokud jsou ekonomicky neaktivní. Zadruhé, na bázi mezinárodních smluv byl vytvořen Schengenský hraniční prostor, který byl následně začleněn do rámce Evropské unie. A zatřetí, samostatné postavení občanů třetích států je nyní aktivně řešeno novými předpisy, které se zaměřují zejména na příliv pracovní síly. Samostatnou otázkou je postavení občanů Turecka vycházející z dlouhotrvajícího a již dlouho se nevyvíjejícího přidružení Turecka k Evropské unii.

Pravidla pro vstup na území členských států jsou popsána ve třetí kapitole. Bylo třeba rozebrat odděleně pravidla platná ve členských státech zapojených do Schengenu a stojících mimo Schengen, stejně jako pravidla týkající se různých skupin osob, zejména občanů Unie, občanů států ESVO, rodinných příslušníků a občanů Turecka. V rámci Schengenu platí jednotná pravidla překračování vnitřních a vnějších hranic (obsažená v Hraničním kodexu), společná vízová politika (upravená nařízením č. 539/2001) a jednotný postup vydávání víz pro krátkodobé pobyty (stanovená ve Vízovém kodexu). Postavení občanů Unie a jejich rodinných příslušníků je upraveno směrnicí 2004/38, která je závazná pro všechny členské státy. Relevantní pravidla jsou podrobně rozebrána se zaměřením na judikaturu Soudního dvora (zejména rozsudek *Metock* a nedávný rozsudek *O. a B.* k výkladu směrnice 2004/38, rozsudek *Koushkaki* k výkladu Vízového kodexu a rozsudky *Melki a Abdeli* a *Adil*, které se týkají výkladu Hraničního kodexu).

Čtvrtá kapitola obsahuje rozbor pravidel pro pobyt na území členských států, který je opět oddělen pro členské státy zapojené a nezapojené do Schengenu i pro různé skupiny osob.

Pozornost je upřena na podmínky krátkodobého pobytu, dlouhodobého pobytu a na okolnosti, za nichž může být dotčená osoba z území členského státu vyhoštěna. Klíčovým předpisem v tomto ohledu je směrnice 2004/38, byť Soudní dvůr často překvapí s novým právním základem pro právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie v situaci, na kterou se tato směrnice nevztahuje (podrobněji jsou rozebrány rozsudky *Ruiz Zambrano* a aktuální rozsudek *S. a G.*).

Pátá kapitola shrnuje poznatky z předchozích kapitol k zásadám právní jistoty a legitimacy zkoumaných pravidel. Z hlediska právní jistoty lze říct, že ačkoliv obecná úroveň předpisů v této oblasti je slušná, nalezneme v nich i závažná pochybení týkající se zejména nejasných důležitých ustanovení či nevyřešených otázek, což je přitom často učiněno záměrně v legislativním procesu, pokud nebyla nalezena shoda na jasném znění. Dalším problémem je legislativa Soudního dvora, která často vytvoří problém i z jinak jasného pravidla (jak je patrné na šesti různých právních základech pro právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie). Zásada legitimacy je též ohrožována judikaturou Soudního dvora, která často překračuje meze pouhého výkladu a fakticky vytváří nové pravidlo, které však může být v rozporu s účelem nebo dokonce výslovným zněním dotčeného ustanovení. Názorným příkladem tohoto postupu je směrnice 2004/38, jejíž skutečný obsah byl za deset let její platnosti již Soudním dvorem významně pozměněn. Soudní dvůr je přitom patrně často motivován složitými osudy dotčených osob, jeho závěry ke konkrétní věci mají nicméně následně dopad na mnohem širší okruh situací, který je mnohdy velmi nesystémový.

Poslední kapitola shrnuje poznatky ke zkoumaným pravidlům získaným v rámci celé práce a tyto poznatky zobecňuje ve vztahu ke třem oblastem rozvoje svobody volného pohybu osob, které byly identifikovány ve druhé kapitole. Z tohoto shrnutí jsou dobře patrné trendy v této oblasti, zejména silný lidskoprávní akcent v judikatuře Soudního dvora a s ním spojenou postupnou devalvaci relevantních pravidel ve prospěch jednotlivců.

Summary

This thesis deals with analysis of EU rules on entry and residence on the territory of Member States which are the cornerstone of freedom of movement of persons in the European Union. During this analysis I also examine how principles of legal certainty and legitimacy are fulfilled in this field.

The initial chapter describes the importance of freedom of movement of persons for European Union and explains why various participants of the law-making process have very different approach when adopting new rules in this field.

The second chapter deals with historical development of the freedom of movement of persons and the context of this development. There can be identified three branches of that development. Firstly, the initial freedom of movement of workers in one industrial field was expanded into a general right of EU citizens to reside on the territory on another Member State, even if they do not pursue any economic activity. Secondly, the Schengen Border Area was created on the basis of international treaties and then incorporated into EU law. Finally, the status of self-contained third-country nationals is being taken care of by new pieces of EU legislation, mostly focused on bringing labour force into the Union. A separate issue is the status of Turkey nationals based on the long-lasting and stunted association of Turkey to the EU.

The rules on entry into the territory of the EU Member States are described in the third chapter. A separate description was needed for the Member States who participate in the Schengen Border Area and for the remaining Member States as well as for different groups of persons, especially the EU citizens, citizens of EFTA Member States, family members and citizens of Turkey. In Schengen there are unified rules on crossing the external and internal borders (the Border Code), common visa policy (the 539/2001 Regulation) and unified procedure on issuance of short-stay visas (the Visa Code). The status of EU citizens and their family members is governed by the 2004/38 Directive in all Member States. The rules in hand are described in detail with focus on case-law of the Court of Justice (especially the *Metock* case and most recently the *O. and B.* cases concerning the 2004/38 Directive, the *Koushkaki* case concerning the Visa Code and the *Melki and Abdeli* and *Adil* cases concerning the Border code).

The fourth chapter contains analysis of rules on residence on the territory of Member States, which is again separate for Member States inside and outside Schengen and for various groups of people. The analysis is focused on the conditions of short-term stay, long-term stay as well as the situation, where a person can be expelled from the territory of a Member State. The 2004/38 Directive is the most important piece of legislation here, however Court of Justice is always able to find a new and surprising legal basis for right of residence of family member of EU citizens, even though the Directive is not applicable on their situation (the *Ruiz Zambrano* case and most recently the *S. and G.* case are discussed in more detail).

The fifth chapter summarizes findings of the previous chapters on principles of legal certainty and legitimacy. As for the principle of legal certainty, while the general level of legislation in this field is quite good, there are still some serious shortcomings, especially unclear important provisions or unsolved issues, which is often done on purpose in the process of law-making when no agreement could be found on a clear text. Another issue is the case-law of the Court of Justice that sometimes makes a mess in otherwise clear rules (as we can see on the example of six separate legal basis for the right of residence of family member of EU citizens). The legitimacy principle is also jeopardized by the Court of Justice and its case-law, which often goes beyond the borders on pure interpretation and in fact creates a new rule, even though it may even be in contradiction with the purpose or the wording of the relevant provision. Quite a good example is the 2004/38 Directive, which was in fact transformed by the case-law significantly during the ten years it is in force. The Court is probably often being led by a will to help the particular party in a complicated personal situation, however the solution adopted influences many other situations as well and often in a non-systematic manner.

The concluding chapter summarizes findings from the whole thesis and makes general conclusion as regards the three branches of development of freedom of movement of persons, which were identified in the second chapter. This summary shows some obvious trends in this field, especially a strong human rights approach of the Court of Justice and a related devaluation of rules in favour of individuals.

Seznam použité literatury

Monografie

ARNULL, Anthony. *The European Union and its Court of Justice*. 1. vydání. Oxford University Press, 1999. ISBN 0-19-829881-1.

BOBEK, Michal, BŘÍZA, Petr a KOMÁREK, Jan. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-377-6.

CRAIG, Paul a DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 4. vydání. Oxford University Press, 2008. ISBN 978-0-19-927389-8.

DELL'OLIO, Fiorella. *The Europeanization of Citizenship: Between the Ideology of Nationality, Immigration and European Identity*. 1. vydání. Ashgate, 2005. ISBN 0-7546-3595-3.

FOSTER, Nigel. *Foster on EU Law*. Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-969296-5.

GUIID, Elspeth a HARLOW, Carol. *Implementing Amsterdam: Immigration and asylum rights in EC Law*. 1. vydání. Hart, 2001. ISBN 1-84113-116-4.

PAPAGIANNI, Georgia. *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*. 1. vydání. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. ISBN 90-04-15279-2.

PEERS, Steve a ROGERS, Nicola. *EU Immigration and Asylum Law*. 1. vydání. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. ISBN 90-04-15374-8.

PEERS, Steve. *EU Justice and Home Affairs*. 3. vydání. Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-960490-6.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. 3. vydání. Praha: Linde, 2012. ISBN 978-80-7201-889-5.

SOLICH, Robert. *Právní povaha schengenského acquis*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2011.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-334-9.

TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Legres, 2013. ISBN 978-80-87576-53-3.

WEISS, Friedl a WOOLDRIDGE, Frank. *Free Movement of Persons within the European Community*. 2. vydání. Kluwer Law International, 2007. ISBN 978-90-411-2545-3.

Odborné články

BALDONI, Emilia. *The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview* [online]. Pioneur Working Paper No. 2, July 2003. [Cit. 31. 8. 2012]. Dostupné na: http://www.obets.ua.es/pioneur/bajaarchivo_public.php?iden=40.

CAMBIEN, Nathan. Case C-127/08 Blaise Bahaten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform. *Columbia Journal of European Law*. The European Legal Studies Center, 2009, 15, s. 321 až 341.

COSTELLO, Cathryn. Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 587 až 662.

DE WAELE, Henry. EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential. *European Journal of Migration and Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 12, s. 319 až 336.

GROENENDIJK, Kees. Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*. Koninklijke Brill NV, 2006, 8, s. 215 až 230.

HALLESKOV, Louise. The Long-Term Residence Directive: A Fullfilment of the Tampere Objective of Near Equality? *European Journal of Migration and Law*. Koninklijke Brill NV, 2005, 7, s. 181 až 201.

HŘEBÍKOVÁ, Iva. Použití správního řádu v řízení o udělení víza. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 199 až 209. ISBN 978-80-7357-605-9.

KOUKAL, Michal. Vybrané aspekty společné vízové politiky Evropské unie. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 139 až 158. ISBN 978-80-7357-605-9.

KRÁL, Richard. Volný pohyb unijních pracovníků a přistěhovalectví jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí. In: *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení*

přechodných opatření. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 47 až 57. ISBN 978-80-87146-52-1.

KUIJPER, Pieter Jan. Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2000, 37, s. 345 až 366.

LENAERTS, Koen. Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamentals Rights. *European Constitutional Law Review*. TMC Asser Press and Contributors, 2012, 8, s. 375 až 403.

PAZDEROVÁ, Věra. Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 172 až 198. ISBN 978-80-7357-605-9.

PEERS, Steve. Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict. *European Constitutional Law Review*. TMC Asser Press and Contributors, 2009, 5, s. 173 až 196.

PEERS, Steve. Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2011, 48, s. 661 až 693.

SCHEU, Harald Christian. Evropská vízová politika a opatření proti nelegální imigraci. In: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 159 až 171. ISBN 978-80-7357-605-9.

SCHUTTE, Julian. Schengen: Its Meaning for the Free Movement of Persons in Europe. *Common Market Law Review*. Kluwer Academic Publishers, 1991, 28, s. 549 až 570.

TEZCAN-IDRIZ, Narin. Free Movement of Persons Between Turkey and the EU: To Move or Not to Move? The response of the judiciary. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 1621 až 1665.

TONER, Helen. *Comments on Mary Carpenter v. Secretary of State*, 11 July 2002 (Case C-66/00). *Kluwer Law International*, 2003, 5, s. 163 až 172.

TRYFONIDOU, Alina. Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach. *European Law Journal*. Blackwell Publishing Ltd., 2009, 5, s. 634 až 653.

VAN ELSUWEGE, Peter a KOCHENOV, Dimitry. On The Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 13, s. 443 až 466.

WICHMANN, Nicole. The Participation of the Schengen Associates: Inside or Outside? *European Foreign Affairs Review*. Kluwer Law International, 2006, 11, s. 87 až 107.

Judikatura

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. února 1985 ve věci 267/83 *Diatta*, Sbírka rozhodnutí 1985, s. 567.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 1989 ve spojených věcech 389/87 a 390/87 *Echternach a další v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen*, Sbírka rozhodnutí 1989, s. 723.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992 ve věci C-370/90 *Singh*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-4265.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1992 ve věci C-237/91 *Kus*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-6781.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. června 1995 ve věci C-434/93 *Bozkurt*, Sbírka rozhodnutí 1995, s. I-1475.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 1997 ve věci C-171/95 *Tetik*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-329.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. dubna 1997 ve věci C-351/95 *Kadiman*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-2133.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. května 1997 ve věci C-386/95 *Ekker*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-2697.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 1998 ve věci C-367/96 *Kefalas a další*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-2843.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. listopadu 1998 ve věci C-1/97 *Birder*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-7747.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. března 2000 ve věci C-329/97 *Ergat*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-1487.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2000 ve věci C-373/97 *Diamantis*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-1705.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. května 2000 ve věci C-37/98 *Savas*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-2927.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. května 2000 ve věci C-424/98 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-4001.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2000 ve věci C-110/99 *Emsland-Stärke*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-11569.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2002 ve věci C-60/00 *Carpenter*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-6279.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2002 ve věci C-459/99 *MRAX*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-6591.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2002 ve věci C-413/99 *Baumbast a R*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-7091.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2002 ve věci C-188/00 *Kurz*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-10691.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. září 2003 ve věci C-109/01 *Akrich*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-9607.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 2003 ve spojených věcech C-317/01 a C-369/01 *Abatay a další*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-12301.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveiri*, Sbírka rozhodnutí 2004, s. I-5257.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2004 ve věci C-275/02 *Ayaz*, Sbírka rozhodnutí 2004, s. I-8765.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. února 2005 ve věci C-215/03 *Oulane*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-1215.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 2005 ve věci C-373/03 *Aydinli*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-6181.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. července 2005 ve věci *N v. Finsko*, stížnost č. 38885/02.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. ledna 2006 ve věci C-503/03 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-1097.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2006 ve věci C-255/02 *Halifax a další*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-1609.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2006 ve věci C-408/03 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-2647.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. dubna 2006 ve věci C-456/04 *Agip Petroli*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-3395.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. září 2006 ve věci C-196/04 *Cadbury Schweppes a Cadbury Schweppes Overseas*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-7995.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. října 2006 ve věci C-241/05 *Bot*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-9627.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. ledna 2007 ve věci C-1/05 *Jia*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-1.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2007 ve věci C-16/05 *Tum a Dari*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-7415.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-291/05 *Eind*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-10719.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2007 ve věci C-77/05 *Spojené království v. Rada*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-11459.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. ledna 2008 ve věci C-294/06 *Payir a další*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-203.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. července 2008 ve věci C-33/07 *Jipa*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-5157.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08 *Metock*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-6241.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. září 2008 ve věci C-453/07 *Er*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-7299.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. února 2009 ve věci C-228/06 *Soysal a Savatli*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-1031.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009 ve spojených věcech C-22/08 a C-23/08 *Vatsouras a Koupatantze*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-4585.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. července 2009 ve věci C-343/07 *Bavaria a Bavaria Italia*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-5491.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2009 ve věci C-242/06 *Sahin*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-8465.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 2010 ve věci C-310/08 *Ibrahim a Secretary of State for the Home Department*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-1065.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 2010 ve věci C-480/08 *Teixeira*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-1107.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. března 2010 ve věci C-578/08 *Chakroun*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-1839.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2010 ve věci C-92/07 *Komise v. Nizozemsko*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-3683.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 2010 ve spojených věcech C-188/10 a C-189/10 *Melki a Abdeli*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-5667.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2010 ve věci C-162/09 *Lassal*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-9217.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. listopadu 2010 ve věci C-145/09 *Tsakouridis*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-11979.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 2010 ve věci C-300/09 *Toprak a Oguz*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-12845.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2010 ve věci C-303/08 *Bozkurt*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-13445.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2011 ve věci C-34/09 *Ruiz Zambrano*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-1177.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 2011 ve věci C-434/09 *McCarthy*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-3375.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2011 ve věci C-256/11 *Dereci a další*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-11351.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-430/10 *Gaydarov*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-11637.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-434/10 *Aladzhov*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-11659.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. prosince 2011 ve věci C-371/08 *Ziebell*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-12735.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011 ve spojených věcech C-424/10 a C-425/10 *Ziolkowski a Szeja*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-14035.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 2012 ve věci C-83/12 PPU *Vo*, ECLI:EU:C:2012:202.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. dubna 2012 ve věci C-508/10 *Komise v. Nizozemsko*, ECLI:EU:C:2012:243.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. května 2012 ve věci C-348/09 *I.*, ECLI:EU:C:2012:300.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. července 2012 ve věci C-278/12 PPU *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2012 ve spojených věcech C-147/11 a C-148/11 *Czop a Punakova*, ECLI:EU:C:2012:538.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2012 ve věci C-249/11 *Byankov*, ECLI:EU:C:2012:608.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. října 2012 ve věci C-364/10 *Maďarsko v. Slovensko*, ECLI:EU:C:2012:630.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. listopadu 2012 ve věci C-40/11 *Iida*, ECLI:EU:C:2012:691.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 2013 ve věci C-617/10 *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. března 2013 ve věci C-254/11 *Shomodi*, ECLI:EU:C:2013:182.

Stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho ze dne 11. dubna 2013 ve věci C-84/12 *Koushkaki*, ECLI:EU:C:2013:232.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2013 ve věci C-529/11 *Alarape a Tijani*, ECLI:EU:C:2013:290.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2013 ve věci C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, ECLI:EU:C:2013:291.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2013 ve věci C-140/12 *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. září 2013 ve věci C-221/11 *Demirkan*, ECLI:EU:C:2013:583.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. října 2013 ve věci C-86/12 *Alokpa a Moudolou*, ECLI:EU:C:2013:645.

Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 12. prosince 2013 ve věcech C-456/12 *O. a B.* a C-457/12 *S. a G.*, ECLI:EU:C:2013:837.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013 ve věci C-84/12 *Koushkaki*, ECLI:EU:C:2013:862.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-378/12 *Onuekwere*, ECLI:EU:C:2014:13.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-400/12 *G*, ECLI:EU:C:2014:9.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-423/12 *Reyes*, ECLI:EU:C:2014:16.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2014 ve věci C-456/12 *O. a B.*, ECLI:EU:C:2014:135.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2014 ve věci C-457/12 *S. a G.*, ECLI:EU:C:2014:136.

Další zdroje

Cizinci ze západní Afriky zneužili migrační politiku státu [online]. Praha: Policie ČR, ©2011. [Cit. 7. 1. 2013]. Dostupné na: <http://www.policie.cz/clanek/archiv-tiskovych-zprav-2011-cizinci-ze-zapadni-afriky-zneužili-migracni-politiku-statu.aspx>.

Francie se bojí arabského přílivu, nepustila přes hranice vlak s uprchlíky [online]. Praha: ČTK, ©2011. [Cit. 26. 6. 2014]. Dostupné na: http://zpravy.idnes.cz/francie-se-boji-arabskeho-prilivu-nepustila-pres-hranice-vlak-s-uprchliky-1r8-/zahranicni.aspx?c=A110417_175108_zahranicni_js.

Příjezd do ČR, povinnosti a délka pobytu. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, ©2014. [Cit. 2. 4. 2014]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/prijezd-do-cr-povinnosti-a-delka-pobytu.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.

Zastupování při udělování schengenských víz [online]. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, ©2010. [Cit. 18. 5. 2013]. Dostupné na: http://www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/obecne_vizove_informace/zastupovani_pri_udelovani_schengenskych.html.